

# ВЕДОМОСТИ

## Региональное измерение

### 1. Глубина разнообразия

Леонид Григорьев  
Юлия Урожаева

07.06.2005, №102 (1383)

Это первая статья, посвященная новой классификации российских регионов и предложениям по поводу региональной политики, учитывающей всю непохожесть территорий, иногда граничащих между собой, но совершенно разных по характеру экономики. Вторая статья выйдет в следующий вторник.

#### ДОЛЯ ГРУПП РЕГИОНОВ В ВАЖНЕЙШИХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЯХ, %

	ВРП, 2003 г.	Население, 2003 г.	Занятые, 2003 г.	Инвестиции, среднее за '99-'03 гг.
<b>Развитые (группа А)</b>	71	51,4	54	69,9
Столицы и окрестности	29,8	16,2	17,2	22,8
Экспортеры	17,1	7,9	8,8	24,1
Сбалансированная промышленность	24,1	27,3	28	23
<b>Среднеразвитые (группа Б)</b>	19,2	26,9	26,9	21,2
Европейская часть	13,3	19,5	19,2	16,7
Прибрежные регионы	8,1	11,1	10,6	11,2
Внутренние регионы	5,2	8,5	8,6	5,5
Сибирь и Дальний восток	7,0	8,5	8,8	6,3
Прибрежные регионы	2,6	2,8	3	2,1
Внутренние регионы	4,4	5,7	5,7	4,2
<b>Менее развитые (группа В)</b>	9,9	20,9	19,1	8,7
Европейская часть	6,6	13	12,7	5,9
Сибирь и Дальний восток	2,1	4,1	3,8	1,7
Республики Сев. Кавказа	1,1	3,9	2,6	1,1

Отношения между центром и регионами за последние 15 лет менялись в диапазоне от “берите что хотите” до глубокого подозрения в сепаратизме и неспособности управлять своими делами. При этом все давно привыкли, что Россия живет без региональной экономической политики.

Предположим, в условиях кризиса переходного периода ресурсов на региональное развитие не было. В то же время огромные средства были реально перекачаны от доноров к регионам — получателям федеральной помощи: на социальную стабильность, на политические цели и в связи с коррупцией, наверное, тоже. Так что средства ушли, а целей и политики не было. Отказ от проработки системы целей и инструментов отчасти можно приписать тому волшебному очарованию простых мер макроэкономической политики, которые приводят к счастью модернизации как бы сами собой. Потребовалось пять лет бума личного потребления в стране (прирост в 60%!) и экспорта сырья, чтобы убедиться, что это не так.

А есть ли у нас такое разнообразие регионов, чтобы ими нужно было бы заниматься? Интуитивно все дают положительный ответ, однако пора провести элементарный анализ — по уровню и типу развития в условиях свободного ценообразования, открытости для глобальной конкуренции. Хотя в газетной статье всю методологию не развернешь, основные параметры страны читатели легко увидят.

### **Государства в государстве**

Мы разбили все регионы на три группы — развитые (группа А), среднеразвитые (группа Б) и менее развитые (группа В). Примерные границы по валовому региональному продукту (ВРП) на душу (с учетом уровня цен по регионам) на 2003 г. таковы: в группе А ВРП на душу больше или равен 70 000 руб.; в группе Б — больше 50 000-70 000 руб.; в группе В — меньше или равен 45 000 руб. В состав этих трех групп на данном этапе вошли соответственно 27, 26 и 29 регионов с населением, которое составляет примерно 50-30% и 20% населения страны.

Как мы увидим ниже, важнейшие различия между средне- и менее развитыми регионами будут лежать не только и даже не столько в уровне ВРП, а в том, на каких ресурсах (своих или дотационных) достигается, например, определенный уровень ВРП и потребления.

Разница между отдельными российскими регионами по ключевым показателям развития (ВРП, инвестиции на душу населения) достигает 20-30 раз — примерно так же отличаются по уровню развития страны — члены ООН за исключением крайних случаев: наиболее развитых стран, Африки южнее Сахары и Южной и Юго-Восточной Азии. Все то огромное разнообразие ресурсов, которое на том или ином континенте отражается в неравномерности развития между странами, вновь выявилось внутри единой страны.

Вновь — третий раз с начала развития капитализма в России — наша страна должна найти способ интегрировать общенациональные интересы и региональные особенности с целью общего прогресса. Задача эта не из легких и к ней надо относиться максимально прагматично, но с пониманием глубины и специфики проблем.

Капитализм развивался в Российской империи слишком короткий период при серьезных препятствиях и ограничениях и никак не мог решить проблему выравнивания уровня производительности труда естественным порядком на территории размером и разнообразием в континент. В госплановские времена была серьезная политика размещения производительных сил, основанная на низких транспортных и энергетических тарифах. Методы выравнивания были далеко не эффективными и выглядели результативными только при искусственной системе внутренних относительных цен, резко расходившейся с мировыми ценами.

После старта рыночных реформ в условиях открытой экономики неэффективность значительной части промышленности проявилась в форме неравномерного структурного кризиса с необратимыми последствиями для ряда отраслей. В результате кризиса переходного периода такой инструмент адаптации к новым ценам, как плановое выравнивание (особенно по инвестициям), оказался почти полностью потерянным — человеческий потенциал оказался сосредоточенным не в “тех отраслях” и не в “тех регионах”. Пятнадцать лет переходного периода показали, что отрасли старой плановой экономики сокращались и восстанавливались неравномерно, потому и регионы были задеты различным образом. Мировой подъем с 2002 г. и рост экспортных цен практически на все наши сырьевые товары дали многим российским регионам новые потенциальные ресурсы развития, но одновременно подчеркнули неравенство распределения этих ресурсов.

Экономический рост в последние пять лет улучшил ситуацию в большинстве регионов, но далеко не так радикально, как ожидали политические элиты и массы граждан с точки зрения модернизации государства. Экономический рост — включая удвоение ВВП — не может происходить равномерно. Подтягивание бедных регионов к развитым по темпам в значительной мере, видимо, обеспечивается не только собственным развитием, но и ростом потребления за счет перераспределения от доноров, вместе с которыми они и растут.

### **Подобные к подобным**

В нашей экономической политике иногда довольно наивно уживаются конфликтующие идеи равномерного роста регионов (московские ведомства требуют от всех областей планового удвоения) и точек роста, которые должны вести подъем. Прежде чем обращаться к целям и проблемам роста, нужно более аккуратно взглянуть на конфигурацию ресурсов трех наших больших групп регионов. Для этого необходимо показать, что три упомянутые группы регионов имеют сложную — нет, очень сложную структуру. Прежде всего напомним, что не вся территория более развитых областей (группа А) действительно процветает. Но по российским понятиям это наш развитый мир, в котором сосредоточены основные человеческие и природные ресурсы.

В группу А мы включили Москву и Санкт-Петербург и примыкающие к ним Московскую и Ленинградскую области, составляющие два очевидных единых социально-экономических организма. Расселение, рынок труда, транспортная и банковская системы в обоих случаях едины. Российская империя и СССР вложили огромные государственные средства в развитие транспортной инфраструктуры обоих регионов, сосредоточили в них огромную массу человеческого капитала и производств (помимо частного бизнеса). В обоих

регионах наиболее заметно развитие секторов услуг, финансового сектора, образования, государственных услуг, транспортного сектора.

Две другие (развитые) подгруппы определены природными ресурсами и накопленным человеческим капиталом и производственными мощностями. В первом случае — экспортно-сырьевой сектор, причем это результат развития рыночной экономики, поскольку сырьевые регионы в условиях частной собственности, свободного ценообразования и либерализации внешней торговли стали улавливать значительно большую долю дохода своих предприятий, чем при Госплане. Но у этой группы значительно слабее отрасли обрабатывающей промышленности, как гражданского, так и оборонного машиностроения. Как правило, доля экспортного сектора составляет в этой подгруппе от 30% до 50% всей добавленной стоимости, производимой на территории, при этом очень часто это монопродукция (как нефть и газ для ХМАО и ЯНАО) или совмещение двух или трех экспортных продуктов (как нефть, газ и лес в Республике Коми). В эту группу помимо уже упомянутых ХМАО, ЯНАО и Коми вошли Красноярский край с цветными металлами, Республика Саха с золотом и алмазами, Вологодская, Липецкая и Белгородская области с черными металлами.

Третья подгруппа имеет более сбалансированную структуру промышленности — в ней сочетаются отрасли, производящие как на мировой рынок (в основном сырье и полуфабрикаты), так и на общероссийский и региональные рынки развития и ОПК. Для них экспортный сектор тоже играет большую роль, но не является моноотраслью, как для предыдущей группы. Мы считаем, что именно эти территории объективно составляют то промышленное (обрабатывающее) ядро страны, которое должно пройти трудный путь адаптации к глобальной конкуренции, как это сделали сверхиндустриализированные регионы Европы и США. Они смогут сыграть роль локомотива регионального роста в России, и им нужно сориентироваться на рост — эти регионы станут центрами роста в своем географическом ареале и будут распространять экономический рост на соседние территории.

Без адаптации промышленных регионов к новым условиям конкуренции Россия и вправду может опуститься до набора аграрных и сырьевых производств и регионов, поддерживая столицы и армию за счет колеблющихся во времени сырьевых доходов. Это промышленные регионы должны найти путь в постиндустриальное общество, а не Россия вообще, точнее, Россия может перейти туда вместе с ними и столицами или вообще не перейти, поскольку остальные регионы имеют впереди себя намного более длинный путь. Эти регионы имеют человеческий и управленческий потенциал для развития — надо думать, как им помочь раскрыть их внутренние возможности.

Группа Б состоит из сравнительно однородной массы российских областей, характеризующихся не только средним уровнем развития, наличием нескольких хороших предприятий и учебных заведений в каждой, но все-таки главным образом отсутствием мощной ресурсной базы, выводящей их на мировые рынки. Эти регионы в целом потеряли часть населения и занятости в пользу группы А, но создают важный тыл для распространения новых производств в регионы со свободными площадями, людьми и администрациями, готовыми трудиться для выживания своих областей в новых условиях. Внутри этой группы очень заметны отличия между внутренними и прибрежными регионами европейской и, соответственно, сибирской и дальневосточной частями страны.

Вся история Европы — от Греции до Ирландии — показывает, что прибрежные регионы при свободном рынке должны развиваться более высокими темпами.

Наконец, третья группа В состоит из менее развитых регионов, ряда национальных республик Сибири и Северного Кавказа с огромной спецификой. Здесь надо думать, как решить специфические проблемы обеспечения устойчивого роста и выхода из аграрной экономики и безработицы.

Конечно, каждый регион Российской Федерации интересен, дорог и своеобразен — такова специфика нашей страны. Чтобы лучше понимать ее, в следующих двух статьях мы более пристально взглянем на подгруппы (их получилось 10), проблемы накопления и развития регионов в условиях беспощадной конкуренции. Нам надо попробовать более честно сформулировать интересы центра и разных групп регионов, чтобы каждый видел свой шанс и свой путь в будущее!

## 2. Разные условия — разные цели

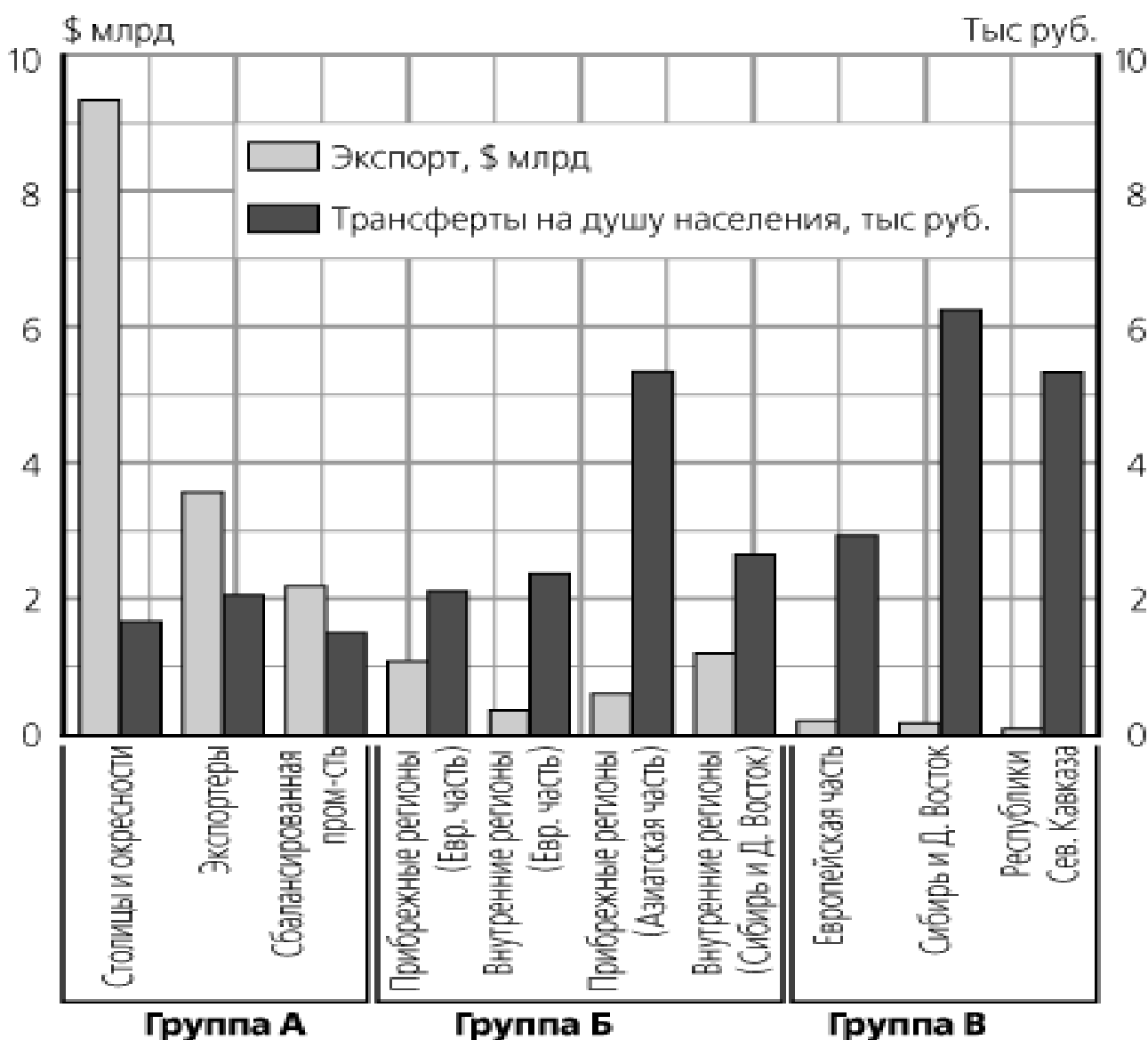
Леонид Григорьев

Юлия Урожаева

14.06.2005, №106 (1387)

В предыдущей статье в № 102 от 7.06.2005 была предложена классификация регионов, в основе которой не география, а потенциал развития. Теперь речь о том, каким образом классификация может помочь сформулировать цели региональной политики для не похожих друг на друга территорий страны.

Региональные различия в России — континентальные по масштабу. По структуре ресурсов у нас соседствуют аналоги Португалии и Объединенных Арабских Эмиратов. Адекватная региональная политика в такой стране должна учитывать цели всех заинтересованных сторон в центре и на местах.



Есть как минимум три ведущих игрока с несколькими целями у каждого: федеральный центр, региональные элиты, финансово-промышленные группы (частные и государственные).

### **Игроки и цели**

В большинстве стран мира или меньше игроков и интересов, или — в силу исторического развития — слабее региональные различия. Но такая уж у нас страна: Российская империя мучилась с контрастами (от кочевников до немецких бюргеров), Советы пытались все перемешать и выровнять. Тем сложнее задача, стоящая перед современной Россией, — найти траекторию устойчивого развития для составных частей с очень разными стартовыми позициями. Выравнивание развития — это не столько локальное душевое потребление, сколько развитие человеческого капитала, институтов демократии, частной собственности и конкуренции.

Благодаря новой классификации регионов можно, отвлекшись от географии, увидеть, что сближает группы регионов. Например, становится очевидно, что наиболее развитые и наименее развитые регионы по общей динамике ВРП следуют близкими траекториями, а средние по развитию области идут более самостоятельным путем. Отсюда два вывода: экономически слабые регионы обладают достаточной переговорной силой, чтобы получать долю от прогресса страны через перераспределительные механизмы, но и богатые регионы в состоянии удерживать динамику этого перераспределения в пределах динамики своего роста.

Это наблюдение позволяет говорить о двух простых группах, у которых есть ярко выраженные интересы в региональной политике, — донорах и получателях. Губернатор Красноярского края Александр Хлопонин сказал об этом совершенно ясно: “Донорам заранее известно, что результат их усилий по развитию экономики региона будет перераспределен федеральным центром через бюджет в пользу отстающего соседа с помощью федеральных трансфертов” (см. “Региональное измерение: рост и развитие”, “Ведомости” от 29.11.2004). В глаза бросается политика федерального центра по бюджетному выравниванию. Видимо, федеральный центр полагает: “Мы проводим бюджетное выравнивание, и этого достаточно”. Достаточно ли?

Федеральный центр с его политической мощью, восстановленной за последние пять лет, имеет несколько целей в региональном развитии, которые он вынужден преследовать сознательно или даже бессознательно. Самая заметная цель — поддержание социально-политической устойчивости в стране и сохранение ее единства путем поддержания бюджетной обеспеченности слабых и слабейших регионов. Между странами такой тип поддержки обычно невозможен: передача ресурсов от страны к стране идет как небольшая прямая помощь или через сложный кредитный механизм.

### **Провал выравнивания**

Заметим, что международные финансовые институты десятилетиями занимались чем-то похожим на “бюджетное выравнивание”, но без особого успеха. Буквально в эти дни министры финансов стран “восьмерки” при лидерстве США и Великобритании перешли к идее общего списания долгов 27 беднейших стран,

причем, что поразительно, включая долги МВФ и МБРР. Внутри отдельной страны такого механизма не надо — просто эффективность перераспределения ресурсов нужно мерить не выравниванием потребления, а качеством использования свободных ресурсов на развитие. Внутри России такой шаг выглядел бы как “реструктурирование” (списание) всех бюджетных кредитов нашему “МВФ+МБРР”, то есть Минфину.

Это сравнение важно для нас потому, что Минфин тоже перераспределяет большие суммы. График показывает, как именно это происходит. Регионы-экспортеры (часть чужого экспорта регистрируется на столичных таможнях) получают небольшие трансферты на душу населения. Менее развитые аграрные регионы и Дальний Восток получают довольно много — до 5000-6000 руб. на душу населения (на 2003 г., то есть до “монетизации” 2005 г.). Это составляет до 20% видимого потребления в наиболее слабых группах регионов, причем распределяются средства через бюджетный сектор.

Одна из центральных коллизий бюджетной политики последних лет — “центр — регионы”, “доноры — реципиенты” — по сути является коллизией между экспортерами ресурсов и аграрными регионами, конфликтом между накоплением и потреблением. Перенос средств от богатых к бедным имеет два эффекта: получатель привыкает к даровому потреблению, а донор не может их инвестировать.

Это интернациональная проблема. В ЕС сейчас идет борьба вокруг бюджета: страны-доноры (Германия, Франция, Великобритания, Голландия, Швеция и Австрия) готовы перераспределить в пользу слабых 815 млрд евро. Еврокомиссия просит 1022 млрд евро, пытаясь дать финансирование новым членам ЕС, не сильно урезав помощь “старым бедным” районам Греции, Португалии, Испании, Италии. Заметим, что идеология выравнивания в ЕС сводится в конечном итоге к классическим формулам (антилиберальным в российской терминологии): создание рабочих мест в менее развитых районах, помощь в развитии инфраструктуры, в конечном итоге — повышении конкурентоспособности Европы.

Главное — это то, что бюджетное перераспределение в России не решает долгосрочных стратегических задач центра: модернизации экономики, роста конкурентоспособности обрабатывающей промышленности и сферы услуг, а в конечном итоге — ускорения темпов роста. Отсутствие региональной политики до сих пор объяснялось так: лучшая региональная политика — всем развиваться в рамках единого пространства. А это автоматически возлагает на сырьевых экспортеров и промышленно развитые регионы роль доноров. Федеральный центр должен фактически иметь некий неявный договор о разделе доходов с развитыми регионами или навязывать им свою политику.

Хотя объективно в цели национальной политики входит выравнивание, важно, чтобы оно было понято как сложный и долгосрочный процесс выравнивания развития, а не простое бюджетное выравнивание.

## **Амбиции**

Если по отношению к стране норма накопления и норма сбережения связаны и поддаются некоторому статистическому анализу, то применительно к региону картина начинает существенным образом расплываться. На региональном



уровне, как и в малой стране — члене ООН, рост может оказаться зависимым или от внешнего донора (федеральный бюджет РФ вместо Мирового банка для Африки), или от одного-двух крупных проектов. На уровне малых, средних и многих крупных компаний связь роста с вложениями в том же регионе будет непосредственной.

С другой стороны, если регион выступает экспортером капитала, то его норма реинвестирования по отношению к внутренним сбережениям региона может оказаться низкой (как у России в целом). В этом случае даже развитому региону в будущем может грозить стагнация. Соответственно, цели местных элит разные в зависимости от характера группы регионов. Всем, видимо, хотелось бы больше свободы в расходовании средств, больше инструментов развития. Однако по шкале развития одним свобода принятия решений нужна для траты полученных ресурсов, а другим — для эффективного использования своих. В ограниченном пространстве газетной статьи можно очертить основные цели групп регионов так:

столицы хотят выравняться со столицами ведущих стран, принимать Олимпийские игры, получать федеральные ресурсы на восстановление — за остальное заплатят богатые жители и приезжие;

экспортеры сырья пытаются уловить максимум доходов от компаний-добытчиков, обеспечить нормальную жизнь в регионе, решить экологические и инфраструктурные проблемы и — обычно — начать развивать что-то более продвинутое;

развитые регионы, естественно, мечтают сохранить человеческий капитал, найти ему новое применение и выйти из “плановой сверхиндустриализации” в постиндустриальное общество;

средняки надеются вытянуть счастливый билет и получить на свободные территории и рабочую силу крупный инвестиционный проект и вырваться вперед;

слабые надеются найти нефть, получить ресурсы на развитие;

в прибрежные регионы все придет само — надо только создать институциональную среду для инвестора и совместить местные интересы с федеральными и ФПГ.

### **Третья сила — ФПГ**

В российских условиях есть третий игрок помимо федерального центра и местных элит, решающий в зависимости от типа региона разные задачи — от поддержания притока перераспределенных ресурсов до развития своей области. Для малых стран — это иностранные компании, а у нас — ФПГ или иностранные, если повезет. В отличие от малого и среднего бизнеса, инвестирующего в основном локально, финансово-промышленные группы ведут собственную (часто глобальную) политику в отношении централизации финансовых потоков и регионального размещения капиталовложений. Главное, они не обязаны реинвестировать свой доход ни в России, ни в регионе его происхождения. Их эффективность зависит от рациональных решений. Регионы внутри России, так же как страны мира для транснациональных компаний, — это место обеспечения воспроизводства рабочей силы и устойчивости условий производства (чаще

добычи). Объективный интерес ФПГ — максимум свободы движения капиталов, то есть свободы локализации инвестиций по стране и миру.

В пореформенный период в регионах сначала доминировали областные власти, а потом резко усилились финансово-промышленные группы (частные или государственные). Разумеется, в более развитых регионах, с несколькими развитыми отраслями экономики и несколькими ФПГ, у местных элит было больше возможностей для маневра и обеспечения интересов регионов в переговорах с мощными финансово-промышленными группами. В эти отношения вмешался наконец центр, создав сложную динамическую ситуацию между интересами центра (национальными или министерскими, что не всегда одно и то же), интересами ФПГ и региональным развитием.

Для будущего России критически важно, насколько ясно все три группы мощных субъектов региональной политики видят свои интересы и будущее страны и региона. Они могут блокировать друг друга, а могут вместе идти вперед. Страна у нас сложная, тут все трудно, особенно региональная политика, — значит, нужно в нее вкладывать ресурсы, мысль и терпение.

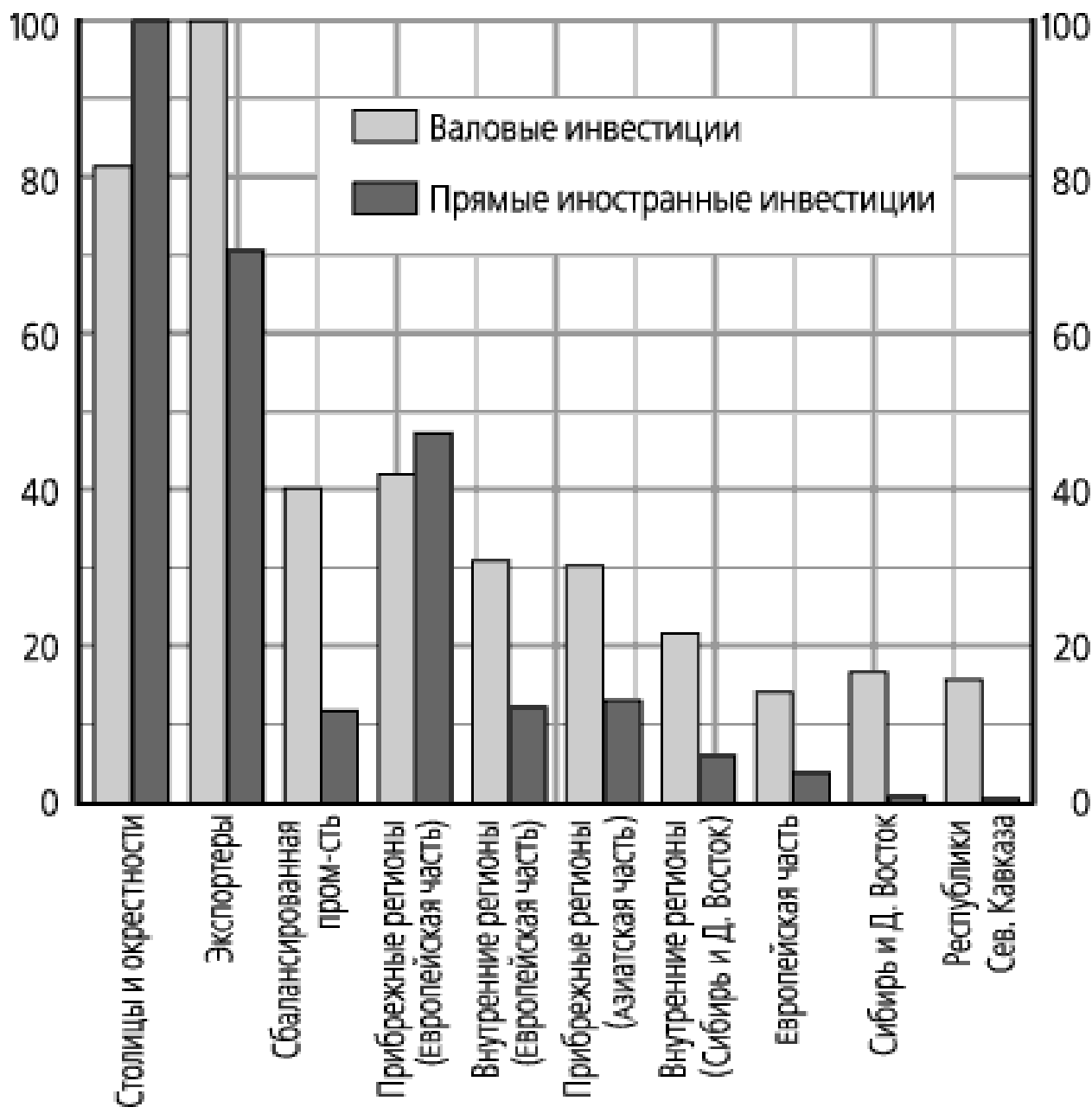
### 3. Тропинки развития

Леонид Григорьев

Юлия Урожаева

21.06.2005, №111 (1392)

Это третья, заключительная, статья в серии, посвященной новой классификации российских регионов и предложениям по формированию региональной политики в России. Первая и вторая статьи вышли в “Ведомостях” от 7.06.2005 и 14.06.2005.



В современной России пока нет истории реальной политики развития, обеспеченного бюджетным финансированием, — последние попытки предпринимались, видимо, еще министром экономики Евгением Ясиным в середине 90-х гг. Формирование инвестиционного фонда в бюджете 2006 г. дает

надежду на вложения в модернизационные проекты. Хотя создание механизмов государственного инвестирования через 15 лет реформ и на шестом году подъема выглядит как запоздалое, зато преодолено бесконечное ожидание.

Федеральные органы власти были последние годы заняты восстановлением управляемости (вертикаль власти), созданием единого правового поля, проблемами демографии и миграции (хотя радикальных мер не принималось). Создание единого инвестиционного климата страны контрастирует с огромной (растущей) неравномерностью производительности труда и душевого производства ВРП. В бюджетной сфере нововведения центра в последние годы выразились, в частности, в значительном увеличении перераспределения бюджетных доходов через центр и в пользу центра. Соответственно, не было и не могло быть до сих пор региональной инвестиционной политики.

### **Куда и почему идут деньги**

Инвестирует в нашей стране главным образом частный сектор — государство убежало из этой сферы. Основная масса инвестиций (см. график) идет в четыре группы регионов: столицы, экспортеры, регионы с развитой промышленностью и прибрежные. Лидируют — при пересчете на душу населения — экспортные и столичные регионы. Традиционно развитые промышленные регионы сохраняют довольно высокий уровень инвестиций, причем это группа с самым высоким удельным весом вложений в оборудование (что, например, типично для Самарской области). В этих областях Урала, Поволжья, Сибири и центра существует сравнительно развитая производственная, транспортная и научная инфраструктура, которая позволяет фирмам вкладывать средства в обновление оборудования. Но все равно уровень накопления в этой группе явно недостаточен для быстрого прорыва в постиндустриальное общество, что заметно по малой роли иностранного капитала. Зарубежные инвесторы — более жесткие и эффективные — не идут в регионы, где нет политической стабильности. Они нуждаются не столько в низких налогах или иных специальных мерах, сколько в устойчивости и предсказуемости инвестиционного климата. Яркое доказательство: среди регионов — лидеров по иностранным вложениям есть и Краснодарский край, и Самарская область — регионы со стабильными институтами, властями, но с разной политической окраской.

### **Разница характеров**

Отмеченная президентом Владимиром Путиным задача “укрепления Федерации” в области госстроительства является средством обеспечения экономического развития, роста потребления и конечной задачей управления “огромной и уникальной по своему составу территорией” (президентское послание 2005 г.). Помимо политических средств и методов важнейшую роль, как это известно из истории, играет фактор собственного развития регионов. Каждый регион должен видеть свое будущее, свой непосредственный горизонт развития, свой шанс на улучшение жизни людей прежде всего за счет своих собственных усилий.

Развитым областям Федерации справедливо представляется, что они лучше знают свои потребности и в состоянии эффективно использовать ресурсы. Их объективный интерес состоит в расширении своих прав и полномочий — в частности, они хотели бы удерживать часть прироста налоговых поступлений для реинвестирования в развитие вместо автоматического перераспределения

(китайский вариант). Намного сложнее положение дотационных регионов, у которых далеко не всегда есть ясный путь ускорения развития. Тут и роль федерального центра намного выше, поскольку распоряжение переданными ресурсами накладывает свою ответственность и предполагает контроль со стороны источника ресурсов, как это мы наблюдаем и в международной практике (условия займов МВФ и МБРР).

Свою региональную политику ведут финансово-промышленные группы, которые в состоянии просчитывать свои инвестиционные проекты до уровня детализации, позволяющей им опираться на региональные возможности и различия. Ресурсы проведения федеральной региональной политики нельзя переоценивать — нужно определить пределы, в которых каждая из трех сторон (центр, региональные элиты, ФПГ) может внести вклад в прогресс областей и республик. Центр объективно заинтересован в максимальной мобилизации местных сил как в формулировании целей развития, так и в переговорном процессе с другими сторонами по их достижению. Дело тут, как показывает мировой опыт, не столько в управляемости, сколько во взаимодействии трех групп целей и инструментов. В конце концов, как известно, опираться можно только на то, что оказывает сопротивление.

При выработке новой региональной политики большие надежды все возлагают на новое Министерство регионального развития, которое вот-вот выйдет с новой концепцией пространственного развития. Мы можем поддержать точку зрения, которую активно высказывают представители развитых регионов: гарантировать некий социальный стандарт всем и дать возможность лидерам сделать прорыв.

Модернизация экономики России предполагает огромную активность предпринимателей и интеллигенции, свободу предпринимательства (в том числе от претендентов на ренту), творчества, укрепление прав собственности на результаты инновационной и инвестиционной деятельности. Существующее неравномерное распределение человеческого капитала не исправить приказом. Развитые регионы в условиях длительного подъема поддержат такие естественные элементы федеральной программы, как снятие барьеров для миграции рабочей силы, товаров и капиталов. Это включает и изменение структуры собственности.

### **Чему учит опыт ЕС**

В этом отношении при формулировании концепции региональной политики полезно учесть положительный и отрицательный опыт Евросоюза. Плюсы подходов ЕС известны: терпение при интеграционных процессах, упор на поддержку беднейших районов (а не стран), создание единого правового пространства, распространение европейских институтов, опора на солидарность в решении региональных проблем при ограничении масштабов перераспределения ресурсов. Суть расширения ЕС не столько в инфраструктурных грантах, сколько в расширении рынков и выравнивании качества рыночных институтов по верхнему, продвинутому уровню.

Минусы выявились неожиданно в ходе процесса обсуждения и ратификации Конституции ЕС: чрезмерный упор на политические и бюрократические решения, очень высокий темп изменений условий повседневной жизни граждан союза в последние годы. В результате — негативная реакция на недостаточный уровень

консультаций с гражданами при проведении бесспорных, на взгляд политиков, реформ.

Применительно к России это предполагало бы большую проработку и подготовку реформ (особенно после опыта сверхбыстрой монетизации), больше времени и терпения для убеждения различных групп, больше анализа интересов и публичного обсуждения, учет интересов различных социальных и региональных групп при проведении региональной политики в стране со столь неоднородным развитием.

### **Опора на лидеров**

В пространственном развитии страны мы сейчас наблюдаем последствия довольно длительного подъема, который выявил регионы — лидеры по развитию, по качеству своих институтов экономической и правовой, гражданской жизни. Это позволяет при поиске локомотивов развития не искать искусственных схем, а опираться на “принцип тропинок” на английском газоне — дать людям протоптать удобные тропки и потом именно их асфальтировать.

Страна явно нуждается в опоре на два десятка крупных процветающих городов (агломераций), которые быстро развивались бы на ключевых направлениях, особенно у морей и океанов, в узлах связей с соседями на важных пограничных направлениях. Не в последнюю очередь важно, чтобы они располагали бы деловой и политической элитой с чувством местного патриотизма, не готовой в любой момент бросить бизнес и переехать в Москву, отправив детей за рубеж с частью капиталов.

Соответственно, эти города могли стать хребтом социально-политической устойчивости страны. Так что при ограниченности ресурсов нужно взглянуть на федеральную региональную политику как средство ликвидации узких мест внутреннего развития и глобальной конкуренции. Ряд масштабных проектов можно профинансировать совместно с регионами и компаниями, через национальные облигационные займы для создания энергичного движения в направлении преобразований после пятнадцатилетней паузы в строительстве.

Невозможно пройти мимо проблемы укрупнения регионов. Конечно, надо по возможности убирать многоуровневые деления, укрупнять естественных соседей. В то же время каждое конкретное объединение необходимо рассматривать как сложный бизнес-проект с ожидаемыми бенефициями и рисками. Недавнее замечание министра регионального развития Владимира Яковлева о формировании примерно 60 регионов обнадеживает. В ряде случаев нужны новые транспортные артерии, поскольку страна не прошла (как Германия и США) периода строительства дорог в условиях кризисов рыночной экономики. Заметим, что многие федеральные инфраструктурные программы и кооперация с ФПГ возможны и без формального объединения.

Важно повысить качество управления, местного законодательства, укрепить законность и права собственности, снизить коррупцию по стандартам лидеров и не дать стандартам спуститься до среднегруппового уровня. Региональная политика в России — это не столько деньги, сколько улучшение институтов рынка, развитие самоорганизации бизнеса и демократии. Важно, чтобы критерием целей

и инструментов были именно развитие, модернизация ведущих регионов, которые будут обеспечивать успех страны в глобальной конкуренции.

**Авторы — президент Института энергетики и финансов; старший эксперт Института энергетики и финансов**