

Н.В. Зубаревич

МГУ им. М.В. Ломоносова,
Независимый институт социальной политики,
Москва

Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста

Рассмотрены проблемы экономического и социального неравенства регионов, влияние на пространственные диспропорции ресурсных, географических, агломерационных и институциональных факторов. Выделены зоны роста, сформировавшиеся за прошедшее десятилетие. Рассмотрены приоритеты региональной политики федеральных властей, их соответствие возможностям и ограничениям пространственного развития России.

Ключевые слова: *региональная экономика, региональная политика*

JEL classification: R11 , R12

Десять лет устойчивого роста повлияли на территориальное развитие России, несмотря на инерционность пространства. В региональной экономике и экономической географии уже накоплен немалый аналитический багаж, позволяющий лучше понимать и прогнозировать происходящие изменения. В стране появились возможности и инструменты для проведения активной региональной политики. Сформировался рынок консалтинга, на котором идут нешуточные сражения за заказы по созданию стратегий и программ регионального развития. Но, как в известной шутке экономистов, рост есть, а счастья нет. И это объясняется как минимум тремя причинами.

Региональное развитие: узкий «коридор возможностей»

Узость этого «коридора» определяется наличием многих проблем. В числе наиболее острых принято выделять сильное региональное неравенство и приводить впечатляющие цифры различий. Но если посчитать аккуратно, то по душевому ВРП, скорректированному на уровень цен, Тюменская область с автономными округами превосходит среднероссийский показатель в 4 раза, Москва – в 2 раза, еще десяток регионов имеют душевой ВРП выше среднего. Суммарно в них проживает четверть населения страны. Однако почти 2/3 регионов не слишком отличаются друг от друга по уровню

развития – в пределах от среднего до его половины. В них проживает 2/3 россиян. Десяток регионов относится к явным аутсайдерам с душевым ВРП менее 40% от среднего, на них приходится 6% населения. Пространственное неравенство в России велико, но не более, чем в других крупных по территории странах догоняющего развития. Сравнить себя с Евросоюзом бессмысленно: освоенность территории совершенно иная, не говоря уже об уровне развития. Проблема не в самом неравенстве, а в его негативном влиянии на модернизацию условий и образа жизни населения. Сильный отрыв немногих лидеров от огромной «срединной зоны» замедляет трансляцию инноваций в пространстве, ведь только четверть россиян живет там, где есть ресурсы для модернизации. Социальную поддержку аутсайдеров обеспечивает федеральная помощь, а что делать с большинством, живущим в «срединных» регионах? Их собственные экономические возможности недостаточны для развития, а федеральных ресурсов на всех не хватит никогда. Именно такие регионы более всего нуждаются в улучшении институциональной среды, активизации местного сообщества и грамотной региональной политике. Слабостью этих важнейших факторов развития, на взгляд автора, во многом объясняются трудности модернизации в стране.

Россия отличается высокой территориальной концентрацией экономики: из-за «прописки» в столице штаб-квартир крупнейших

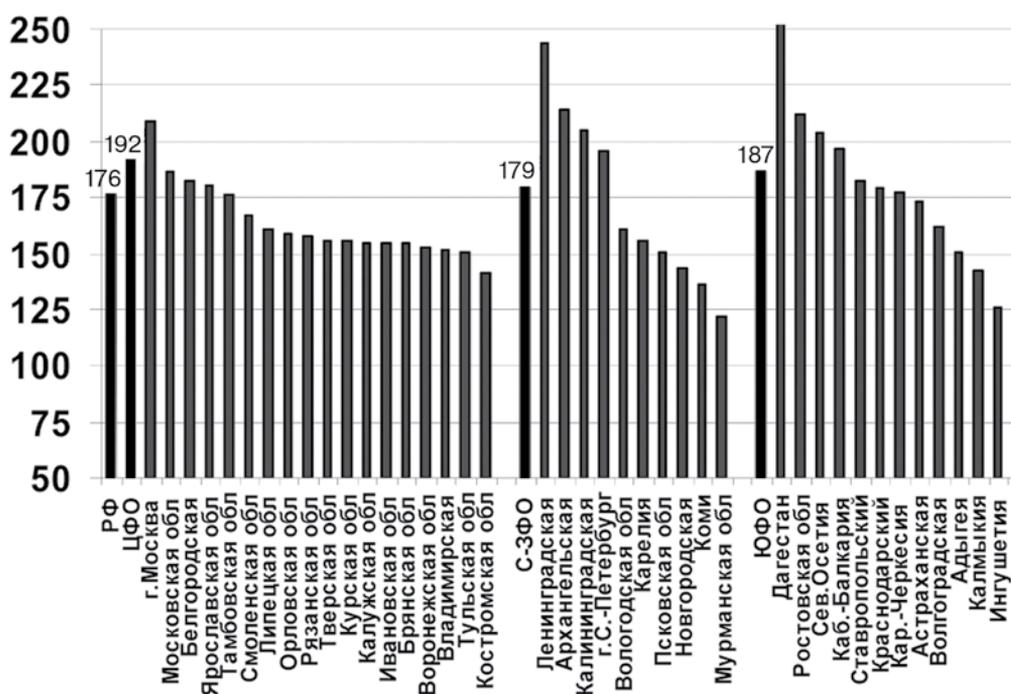
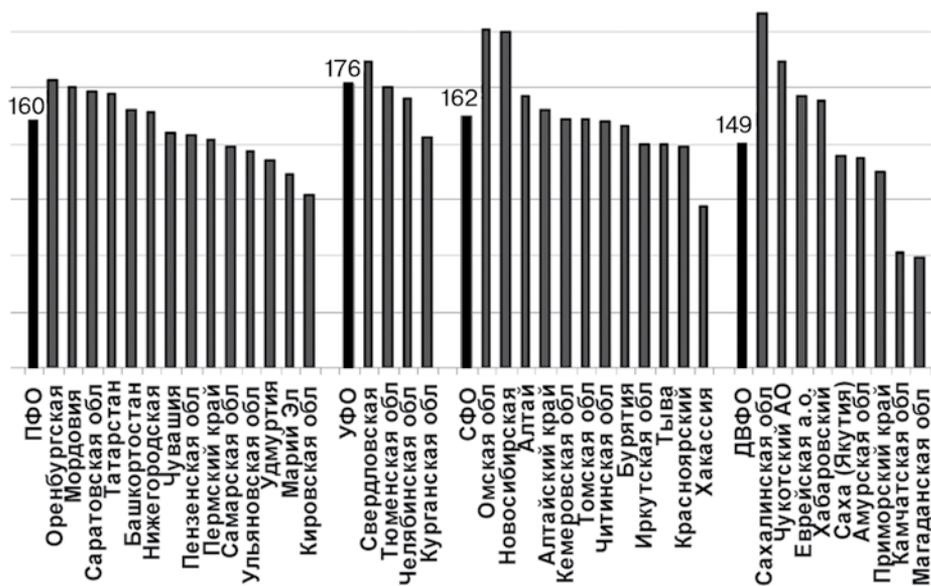


Рис. 1

Индекс ВРП за 1998–2006 годы по федеральным округам и субъектам РФ (1998 г. = 100)

российских компаний на Москву приходится 23% суммарного ВРП регионов, и эта доля растет. Доходы москвичей и бюджет столицы составляют 20% от доходов всего населения и бюджетов всех регионов России при 7%-й доле столицы в численности населения. Москва вместе с Тюменской областью дают 35% суммарного ВРП страны, а в целом на десять крупнейших регионов приходится 57% ВРП, остальные регионы экономической «погоды» не делают. Но такая ситуация не уникальна. Для сравнения, в Казахстане 22% валовой добавленной стоимости приходится на Алматы при 10% проживающего там населения, т.е. степени концентрации экономической деятельности в крупнейших городах России и Казахстана вполне сопоставимы. Стягивание производства в агломерации ускоряет развитие, если этот процесс носит естественный, а не административный характер. Для Москвы роль административного фактора слишком велика, что искажает условия региональной конкуренции.

Еще одна проблема – ограниченное число факторов роста и очень сильные барьеры. Это особенно видно по динамике ВРП. Медленнее всего росли восточные регионы страны с наименее развитой инфраструктурой и негативным воздействием удорожающих факторов – слабой заселенности, удаленности, неблагоприятных условий развития, а также значительным сокращением численности населения из-за миграционного оттока (рис. 1). Темпы роста ВРП Дальневосточ-



ного федерального округа за 1998–2006 годы были самыми низкими, за исключением нефтедобывающего Сахалина и Чукотского АО. Максимальные темпы роста имели регионы Центра, Запада и Юга страны, но измерения в целом по федеральным округам скрывают значительные различия: и в Центре, и на Северо-Западе «моторами» роста были агломерации двух федеральных городов, что еще раз свидетельствует о роли агломерационного фактора в развитии страны. Из других регионов с городами-миллионниками быстро росла только половина – Свердловская область (сочетание агломерационного эффекта и специализации на экспортной металлургии), Ростовская, Новосибирская и Омская, но в них после кризисного спада показатели 1998 года были более низкими, и поэтому дополнительно сработал эффект низкой базы. Наряду с агломерационным, в России работает и сырьевой (нефтегазовый) фактор роста. Сверхвысокие темпы роста Архангельской области обеспечены входящим в ее состав Ненецким АО, в котором добыча нефти выросла за 2000-е годы в 13 раз. Еще один пример – Сахалин.

Но не только регионы, обладающие конкурентными преимуществами, оказались лидерами. Самые высокие темпы роста в стране имела слаборазвитая республика Дагестан – в 2,6 раза за 1998-2006 годы, хотя нужно учитывать относительную достоверность статистики и влияние эффекта низкой базы. Россия отличается от стран догоняющего развития более сильной выравнивающей политикой государства. Благодаря федеральной поддержке темпы роста многих наименее развитых республик ближе к динамично развивающимся сильным регионам. Однако в структуре ВРП слаборазвитых регионов доминируют нерыночные услуги государства, оказываемые за счет финансовой помощи федерального бюджета, а значит, отсутствует устойчивая основа развития.

Большинство регионов Поволжья и Урала с крупными агломерациями и высокотехнологичными отраслями машиностроения не попадают в группу лидеров роста. И в целом влияние на развитие регионов России таких преимуществ, как концентрация человеческого капитала и, особенно, качество институтов, пока выражено слабо. Пока доминируют факторы «первой природы» (Krugman P., 1991) – обеспеченность ресурсами и географическое положение. Из факторов «второй природы» важную роль играет только агломерационный эффект (эффект масштаба), что характерно для крупнейших городов. Распространение зоны ускоренного роста на более широкий круг регионов остается важнейшей задачей на перспективу, но без повышения качества институтов и человеческого капитала сделать это невозможно.

До сих пор сохраняется сильная инерционность сложившихся трендов развития, т.к. неравенство воспроизводится географией инвестиций, которые концентрируются в регионах нефтегазодобычи и в столичных агломерациях¹. На десять ведущих регионов в 2006–2007 годах приходилась половина всех инвестиций в основной

¹ Более детальный анализ представлен на сайте Независимого института социальной политики в «Социальном атласе российских регионов»: http://atlas.socpol.ru/overviews/econ_condition/index.shtml

капитал. Только в последние годы выросли до среднероссийского уровня душевые инвестиции в приморских портовых регионах Запада и Юга страны. Схожи и тенденции промышленного роста. Уровень промышленного производства конца советского периода восстановлен или превышен только в полутора десятках регионов. Это регионы добычи и первичной переработки экспортных ресурсов, области вокруг федеральных городов, растущие за счет агломерационного эффекта, и некоторые регионы с выгодным географическим положением. Наименее развитые республики фактически деиндустриализировались, в них сохранилось 13–40% объемов производства от уровня 1990 г.

В целом уровень и динамика развития регионов отражают доминирующую роль конкурентных преимуществ, которые не связаны с модернизирующей деятельностью государства и общества. Регионы-лидеры делятся на три группы, которые типичны для стран догоняющего развития:

- крупнейшие агломерации страны и некоторые регионы с городами-миллионерами;
- ресурсодобывающие регионы, особенно новые регионы добычи нефти;
- отдельные приморские регионы на основных путях торговли (Ленинградская, Калининградская области и Краснодарский край).

Устойчивость и даже нарастание территориальных различий по большинству социально-экономических индикаторов подтверждает динамика коэффициентов Джини, рассчитанных для оценки регионального неравенства². Экономическое неравенство регионов росло быстрыми темпами³, как и различия в уровне безработицы, поскольку состояние рынков труда тесно связано с экономикой в целом (рис. 2). Не обеспечивает устойчивого выравнивающего эффекта и социальная политика государства, что подтверждают коэффициенты Джини, измеряющие региональное неравенство по душевым доходам и уровню бедности. До последнего времени росло неравенство и в ожидаемой продолжительности жизни как следствие географической поляризации образа жизни. Для населения крупнейших городов и самых богатых регионов ценность здорового образа жизни постепенно растет, а в депрессивных территориях Нечерноземья и Восточной Сибири, особенно сельских, продолжается процесс социальной маргинализации населения. Перелом негативного тренда в 2006 году обеспечен возросшими инвестициями в здравоохранение, которые повысили доступность первичной медицинской помощи и несколько снизили мужскую сверхсмертность, прежде всего в наиболее проблемных регионах. Однако эти меры не в состоянии изменить маргинальный образ жизни немалой части населения. Динамика коэффициентов Джини для регионального

² Методика схожа с традиционным расчетом неравенства групп населения по доходу, но вместо децильных групп используются показатели регионов, взвешенные по численности их населения.

³ Снижение неравенства по душевому ВРП в 2006 г. обусловлено чисто статистическим фактором – данные по шести автономным округам, которые относились к группе слаборазвитых регионов и были объединены с «материнскими» регионами, больше не публикуются, и это нарушило сопоставимость.

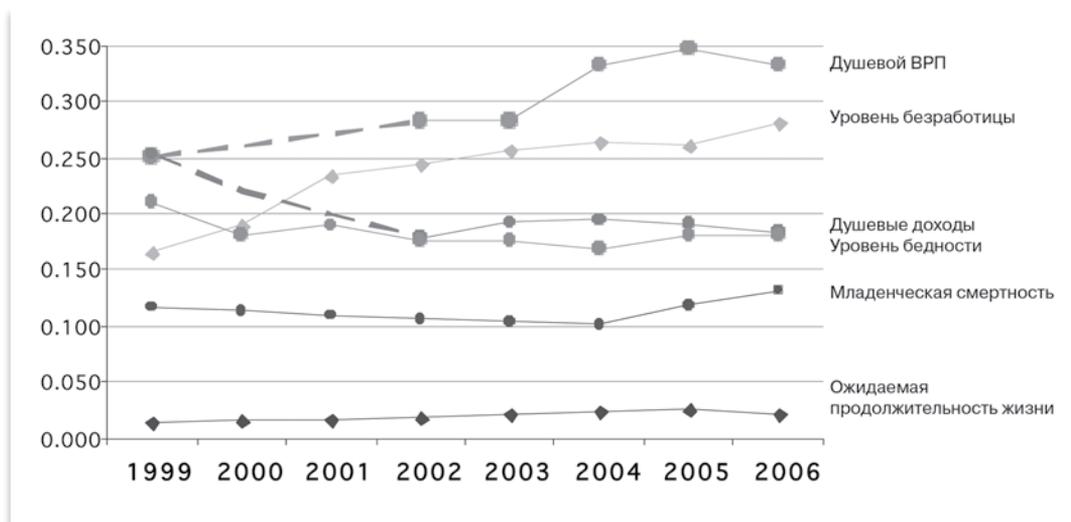


Рис. 2

Коэффициенты Джини для регионального неравенства в России по основным социально-экономическим показателям⁴

неравенства в младенческой смертности также неоднозначна. В годы экономического роста и сами показатели, и региональные различия сокращались благодаря распространению планирования семьи и росту государственных инвестиций в медицинское и диагностическое оборудование. Однако с 2005 года тренд изменился. Это явилось следствием использования «материнского капитала» в качестве стимулятора повышения рождаемости. В свою очередь, это привело к росту рождаемости в группах риска. Эти группы неравномерно распределены по регионам, поэтому региональные различия младенческой смертности увеличились.

Инерционность и контрасты развития усиливаются проблемой депопуляции. Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу только в 6–7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции. Масштабы крайне велики: более 70% населения страны живет в регионах со значительной естественной убылью (0,5–1,5% в год), в том числе 16% населения – в регионах с экстремально высокой убылью от 1 до 1,5%. 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

⁴ Показатели душевого ВРП и душевых денежных доходов населения скорректированы на ценовые различия в регионах, которые измеряются как отношение регионального прожиточного минимума к среднему по стране. В связи с отсутствием данных о величине прожиточного минимума в 2000–2001 годах по многим регионам расчет коэффициента Джини по ВРП и душевым доходам населения за эти годы не проводился.

последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

Возможности использования миграционных ресурсов ограничены, чистый миграционный приток в Россию сократился в четыре-пять раз по сравнению с 1990-ми годами. Изменились и направления миграций из-за смены стрессовых факторов экономическими. В 1990-х годах основной приток мигрантов получили южные и западные регионы России, но в 2000-х годах в них сохранились только небольшие зоны притока. В стране восстановился центр-периферийный вектор миграций, типичный для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду XX века означает, что современные направления миграций устойчивы и сохраняются на перспективу. По оценкам, миграции будут компенсировать естественную убыль только в Московской агломерации, на Санкт-Петербург миграционных ресурсов уже не хватит (Зайончковская, 2007).

Подводя итоги, сформулируем главный вывод: без повышения роли факторов «второй природы» – эффекта масштаба (агломерационного эффекта), человеческого капитала и модернизированных институтов – региональное развитие будет идти по накатанной колее, сохраняя сложившиеся диспропорции и не меняя экономический и социальный ландшафт страны. Страны вечно догоняющего развития.

Региональная наука: слабое аналитическое обеспечение процесса принятия решений

Исследования пространственного развития сталкиваются с целой группой проблем. Первая и важная – периферийность российских научных школ в мировой регионалистике и медленный переток новых идей. С 1990-х годов возникла школа «новой экономической географии» (П. Кругман, М. Фуджита и др.), развивающей теорию пространственной концентрации и ее факторов с применением математического аппарата. Растет внимание к исследованиям институциональных факторов регионального развития, хотя разработанные подходы и методики не универсальны (Пилясов, 2002). Исследования кластерной политики и конкурентоспособности регионов широко распространяются и в России, хотя порой с искаженным пониманием кластеров как советских территориально-производственных комплексов. Возникла мода на всевозможные региональные индексы, хотя они методически уязвимы и не всегда имеют научное обоснование.

Вторая проблема – неинтегрированность исследовательских структур и слабый обмен информацией. С советских времен сохранилось слабое взаимодействие региональной экономики и экономической географии. Раздробленность и автаркия характерны для исследовательских структур или групп, придерживающихся разных идеологий (дирижистских или либеральных), опирающихся

на разные методы анализа – экономико-математические, зачастую без знания регионалистики, описательно-статистические в стиле советского планового анализа, качественные методы, в которых порой на небольшой выборке делаются далеко идущие выводы. Разнообразие подходов и методов является преимуществом, если налажен научный обмен результатами и возможны содержательные дискуссии, но в регионалистике нет ни одной (!) широкой площадки для такого обмена, и это о многом говорит.

Третья проблема – барьеры между исследованиями и консалтингом. В исследованиях все еще мало четких и понятных властям рекомендаций, а в консалтинге, разросшемся благодаря рыночному спросу, аналитический компонент часто остается поверхностным из-за конвейерной системы и невысокого качества работ. В результате рождаются виртуальные стратегии и имиджи регионов и городов, в которых главное – сделать заказчику «красиво», а если это вступает в противоречие с реальной жизнью (тенденциями, ресурсами и барьерами регионального развития), то тем хуже для жизни. При этом органы государственного управления чаще привлекают именно консалтинговые структуры для разработки региональной политики.

Несмотря на эти проблемы, для понимания тенденций регионального развития сделано немало. Можно отметить относительно недавние исследования процессов регионального неравенства (Регионализация..., 2001), его факторов и динамики (Экономико-географические..., 2007), трансформаций городов и села в долгосрочной ретроспективе и в переходный период (Город..., 2001; Трейвиш, 2007), адаптации сельской местности разного типа (Нефедова, 2003; Нефедова, Пеллот, 2006), социального развития регионов (Обзор..., 2007), приоритетов и инструментов региональной политики (Лексин, Швецов, 2000; Кузнецова, 2002; Григорьев, 2008), развития ведущих регионов (Самарская..., 2006; Пространство..., 2007). Круг исследований не ограничивается этим перечнем.

Однако в профессиональном сообществе нет согласия по базовым проблемам, которые наиболее важны для выработки региональной политики. Первая – усиливается ли региональное неравенство в период экономического роста и являются ли такие тенденции аномальными. Как отмечалось выше, по расчетам НИСП экономическое и социальное неравенство, измеряемое индексом Джини, продолжает расти. В исследовании Института экономики переходного периода (данные за 1999–2004 годы), которые использованы в готовящемся к публикации Докладе Всемирного банка по России, сделан вывод о том, что роста экономических различий регионов не наблюдается. О методиках можно спорить, но важнее понять, какова реальная картина. Тенденция роста пространственного экономического неравенства внутри стран теоретически объясняется концентрацией экономической активности на территориях, обладающих конкурентными преимуществами. Эта тенденция статистически подтверждена для

разных стран мира в недавнем «Мировом докладе о развитии» Всемирного банка (World..., 2008), который посвящен пространственному развитию. Следовательно, рост экономического неравенства регионов – не аномалия, а результат воздействия объективных факторов. При этом социальное неравенство регионов может сокращаться, но происходит это только в развитых странах, хотя и не во всех. Некоторое социальное выравнивание достигается масштабной и эффективной социальной политикой, перераспределяющей ресурсы в пользу низкодоходных групп населения (Мартин, 2008). Поэтому для сглаживания социальных различий требуется совершенствование в первую очередь социальной политики и наращивание инвестиций в человеческий капитал. Адресат такой политики – люди, а не регионы.

Вторая проблема – как типологизировать территорию России с учетом условий, уровня и динамики пространственного развития. Это крайне важно для разработки адекватной региональной политики, использующей разные инструменты для регионов разного типа. Типологий, которые признаются профессиональным сообществом, не существует, как нет и серьезного обсуждения подходов к решению этой сложнейшей задачи. Многочисленные упражнения экономистов в кластеризации и в других способах математически строгого разделения (географы переболели этой болезнью еще в 1970–1980-е годы) трудно признать успешными. Пространство «сопротивляется». Причина кроется в возросшей мозаичности, размывании и трансформации привычных типов регионов, несинхронном изменении отдельных компонентов развития. Тем не менее ключ к решению данной проблемы нужно искать, и это задача экономической географии, традиционно более сильной в решении вопросов районирования.

Несовершенство методологии, слабое взаимодействие исследовательских структур и нерешенность базовых вопросов имеют не только научные последствия. В России слаба методологическая и аналитическая база для подготовки государственных решений в сфере региональной политики. В результате власти принимают решения в меру своего понимания ситуации.

Региональная политика: невнятные приоритеты

Региональная политика любой страны включает два вектора – выравнивающий и стимулирующий развитие. В России почти весь переходный период доминировал первый, поскольку на стимулирующую политику не было средств. С середины 2000-х годов на первый план выходит стимулирование пространственного развития. Готова ли страна к новому балансу векторов и реализации эффективной стимулирующей политики?

Казалось бы, стимулировать рост проще при централизации управления («вертикаль власти») и сверхконцентрации налоговых ресурсов на федеральном уровне. Однако неэффективность сверхцентрализации, делающей регионы пассивными исполнителями

и усиливающей иждивенчество, стала понятной даже федеральным властям, и, судя по заявлениям Д.Козака, ее пик уже пройден. Сверхконцентрация управленческих и финансовых ресурсов опасна и для стимулирующей политики: когда ресурсов и власти у Центра много, а обратная связь с регионами и другими группами интересов слаба, повышается риск переоценки собственных возможностей или принятия ошибочных решений под давлением крупных лоббистов.

Оба вектора региональной политики институционально оформлены, созданы институты развития, расширился спектр используемых стимулирующих инструментов. В межбюджетных отношениях пока доминирует выравнивающий вектор, эту функцию выполняет Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), на который сейчас приходится около трети всех перечислений из федерального бюджета. Другие крупные Фонды (компенсаций, софинансирования социальных расходов) формально не нацелены на региональное выравнивание, однако, по сути, выполняют эту функцию, так как в менее развитых регионах выше доля получателей социальных трансфертов. Стимулирующие функции выполняет Федеральная адресная инвестиционная программа (5–6% перечислений) и федеральные целевые программы, на инвестиционные цели частично расходуются и средства вышеперечисленных фондов, поэтому определить точную долю расходов на стимулирующую политику сложно (по оценкам – 20–30%). Проблемой остаются политизированность и лоббизм при принятии решений о финансировании регионов, и, как следствие, недостаточная транспарентность, за исключением средств ФФПР, распределяемых по утвержденной формуле. В результате конкуренция регионов за инвестиционные ресурсы государства нередко приобретает подковерный характер формы.

Главные трудности разработки и реализации эффективной стимулирующей политики лежат не в инструментальной, а в концептуальной плоскости. Во-первых, это намерение Министерства регионального развития с помощью привлечения инвестиций обеспечить ускоренный рост слаборазвитых регионов. Опыт стран ЕС показывает, что стимулирование экономического развития отстающих регионов не дает ожидаемого эффекта, бизнес предпочитает инвестировать в территории, располагающие конкурентными преимуществами – эффектом масштаба (агломерации), меньшим экономическим расстоянием (выгодное местоположение), лучшими институтами, снижающими барьеры развития, человеческим капиталом более высокого уровня. Инвестиции в слаборазвитые регионы имеют низкую отдачу (за исключением инвестиций государства в инфраструктуру), если отсутствуют какие-либо конкурентные преимущества. Например, дешевая и относительно квалифицированная рабочая сила в сочетании с низкими транспортными издержками и невысокими институциональными барьерами, как это было в приморских особых зонах Китая и в некоторых других странах Азии. Или конкурентное преимущество

в виде востребованных рынком минеральных ресурсов, если бизнес готов инвестировать в их добычу сам и сейчас, а не в далеких стратегических планах и с большой поддержкой государства. В остальных случаях более явный выравнивающий результат дает эффективная социальная политика и инвестиции в человеческий капитал.

Во-вторых, отсутствует определенность в пространственных приоритетах развития. В этой роли сначала побывали экономически сильные регионы, их собирались назначить «локомотивами роста» по выбору федеральных властей с обязательством вытягивать присоединяемых к ним слабых соседей (первая версия Концепции региональной политики, разработанная Министерством регионального развития в 2005 году). Проведя укрупнение слаборазвитых автономных округов, что сопровождалось немалыми финансовыми и политическими издержками, от сомнительной идеи отказались. Параллельно реанимировался приоритет советского прошлого – освоение восточных регионов с масштабными индустриальными и инфраструктурными проектами, но без учета ограничений по финансовым и человеческим ресурсам (первые версии Концепции долгосрочного развития). Например, для Якутии разработали программу масштабной индустриализации – от металлургических заводов до каскадов ГЭС – с необходимыми инвестициями в 20 млрд долл., что в полтора раза больше, чем все прямые иностранные инвестиции в Россию в 2006 году. Стали приоритетными северные и восточные инфраструктурные проекты, вновь был объявлен стратегически важным Северный морской путь, хотя население и экономика Крайнего Севера по сравнению с советскими временами сократились в разы. При кризисном состоянии транспортной инфраструктуры в основной полосе расселения, где живет более 90% россиян, резкий сдвиг инвестиционных приоритетов государства на восток вызывает вопросы. Ресурсное богатство как конкурентное преимущество должно использоваться для развития страны, но опора на него опасна из-за конъюнктурных колебаний цен и чревата стагнацией – вспомним о «ресурсном проклятии». Эффективно использовать ресурсные преимущества можно только при крайне выборочной поддержке государством наиболее значимых для развития страны проектов, финансируемых бизнесом, с учетом жестких ограничений по человеческим и материальным ресурсам в регионах их реализации.

Хотелось бы верить, что из накатанной колеи ресурсного освоения удастся выйти. В последней версии КДР концептуально обозначенный инновационный путь развития подкреплен выделением агломерационных и инфраструктурных приоритетов. В России только крупные города являются потенциальными центрами инновационного роста благодаря концентрации человеческого капитала. Однако механизмы их поддержки не прописаны. Вместо этого региональные власти соревнуются в «рисовании» будущих агломераций, а у крупных городов по-прежнему изымается большая часть

налоговых доходов. Текущие приоритеты региональной политики совсем иные: либо геополитические (недофинансируемые программы развития Дальнего Востока и особая зона в Калининградской области), либо нацеленные на «public relations» (Олимпиада в Сочи, саммит АТЭС во Владивостоке).

В-третьих, Министерство регионального развития активно занимается планированием специализации регионов на десятилетия вперед. Госплана больше нет, но дух его витает. Это еще одно проявление «зависимости от пути» (path dependence) в мышлении и политике, только бывшие территориально-производственные комплексы теперь называются кластерами. Фактически регионам предписывается специализация по-советски, независимо от того, как выживают эти специализированные отрасли в рыночной экономике. Бесмысленность такого планирования можно подтвердить одним примером: кто знал пару лет назад, что Калуга станет центром автомобилестроения? Пока эти попытки относительно безобидны, ведь инвестиции частного бизнеса не запланируешь, а их доля – 80%.

Слабость обратной связи в условиях «вертикали» министерство пытается преодолеть, собирая мнения регионов о приоритетных для них отраслях экономики и объектах инфраструктуры. Но на этой основе невозможно определить приоритеты для всей страны. Существует объективный конфликт интересов целого (государства) и части (региона): то, что выгодно региону, далеко не всегда ускоряет развитие всей страны. Компромиссное решение этого вечного конфликта возможно, но нужно сделать хотя бы первый шаг – на основе широкой дискуссии сформулировать пространственные приоритеты развития России с учетом целей, возможностей и ограничений.

В-четвертых, региональной политике явно не хватает трезвого понимания «коридора возможностей». 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. 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 заставляет ориентироваться на точечное развитие крупных городов-центров, портов и инфраструктурных коридоров, которые позволяют «держаться» слабо-заселенную территорию. Точечной должна быть и инфраструктурная поддержка государством наиболее эффективных ресурсных проектов, финансируемых бизнесом.

В рамках узкого «коридора возможностей» желательно делать ставку на то, что растет само. В России уже сложились ареалы роста на основе наличия там конкурентных преимуществ. Тем не менее понимания, в какой поддерживающей политике они нужда-

ются, нет, хотя динамичный рост таких регионов ускоряет развитие всей страны. Явно недооценивается растущая конкуренция регионов за человеческие и инвестиционные ресурсы, несмотря на то, что именно эта конкуренция, а вовсе не планы министерств и ведомств, будет определять пространственное развитие. И выиграет тот, кто более привлекателен для людей и бизнеса.

Подводя итоги, приходится признать, что разумный баланс между дирижистским и институционально-либеральным подходами в региональной политике пока не найден. Только формируется понимание, что региональная политика должна быть нацелена на максимальное использование конкурентных преимуществ регионов, координацию территориальных стратегий государства со стратегиями бизнеса, смягчение провалов рынка с помощью эффективного перераспределения. Но это возможно только при кардинальной модернизации институтов и росте человеческого капитала, в том числе в органах государственного управления.

Литература

- Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен** (2001). М.: ОГИ.
- Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю.** (2008). Сцилла и Харибда региональной политики // *Вопросы экономики*. № 2.
- Зайончковская Ж.А.** (2007). Прогноз миграций в России // *Российское экспертное обозрение*, №1-2.
- Кузнецова О.В.** (2002). Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: Эдиториал УРСС.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** (2000). Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС.
- Мартин Ф.** (2008). География неравенства в Европе // СПЭРО, № 9 (пер. с англ.)
- Нефедова Т.Г.** (2003). Сельская Россия на перепутье: Географические очерки. М.: Новое издательство.
- Нефедова Т.Г., Пеллот Дж.** (2006). Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство.
- Обзор социальной политики в России: начало 2000-х.** (2007) // Под ред. Малевой Т.М. М.: НИСП (раздел «Социальное развитие и социальная политика регионов»).
- Пилясов А.Н.** (2002). Европейская региональная наука накануне расширения Евросоюза: обзор докладов 42-го Конгресса Европейской ассоциации региональной науки «От традиционной промышленности к продвинутым услугам: перспективы европейских метрополитенских регионов» (Дортмунд, 27–31 августа 2002 года).
- Пространство, люди, экономика Югры** (2007) / Науч.ред. С.С. Артоболевский, О.Б. Глезер. М.: Экономистъ.

Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы (2001)/Под ред. А.И. Трейвиша, С.С. Артоболевского. М.: Эдиториал УРСС.

Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике (2006)/ Под науч. ред. А.В. Полетаева. М.: ТЕИС.

Трейвиш А.И. (2007). Географическая полимасштабность развития России (город, район, страна и мир). Диссертация на соискание ученой степени доктора географических наук.

Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах (2007). Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований (О. Луговой и др.). М.: ИЭПП.

Fujita M., Krugman P., Venables F.J. (2000). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Krugman P.R. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.

World Development Report 2009 : reshaping economic geography. Washington: World Bank.

Поступила в редакцию 15 сентября 2008 г.

Natalia V. Zubarevich
Moscow State University, Moscow

Regional Development and Regional Policy in Russia During Ten Years of Economic Growth

The paper shows spatial disparities in social and economic development under the influence of geographic, institutional, scale and other factors. Leading and lagging regions are determined. Regional policy priorities are estimated in accordance with opportunities and barriers to spatial development of Russia.

Key words: *Regional Economics; Regional Policy*.

JEL classification: R11, R12