

Павел МИНАКИР

МИФЫ И РЕАЛЬНОСТИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ДИСПРОПОРЦИЙ*

В статье рассмотрены проблемы пространственной дифференциации российских регионов. Оценена результативность подходов к формированию концепции долгосрочного социально-экономического развития. Определены основные этапы стратегического планирования регионального развития. Сформулированы принципы определения рациональных пространственных траекторий развития экономики.

Ключевые слова: государственная экономическая политика, концепция, прогноз, программа, пространственная дифференциация, регион, стратегия

1990-е гг. с точки зрения пространственного распределения результатов экономической деятельности стали переломным этапом. После почти 60-летнего периода последовательного проведения политики, направленной на уничтожение «региональных различий» (которые, конечно, уничтожить полностью не удалось, потому что невозможно в принципе), именно 1990-е гг. стали эпохой формирования противоположной тенденции — тенденции «разбегания» регионов в контексте экономических потенциалов и доходов. С одной стороны, это отражало процесс общего разрушения единого национального экономического пространства. С другой — вполне соответствовало букве и духу ортодоксального экономического либерализма, который был просто перевернутым отображением ортодоксального марксизма.

Дифференциация экономического пространства и экономическая политика

С точки зрения пространственного распределения факторов производства и получаемой от них ренты смена ортодоксального марксизма на ортодоксальный либерализм означала автоматическое переключение критериев пространственного распределения с минимизации пространственных различий на максимизацию пространственной ренты от факто-

* Статья подготовлена при поддержке проектов в рамках конкурсов ДВО РАН и интеграционных проектов ДВО РАН с СО РАН и УрО РАН: № 09-И-СО-10-001, № 09-И-УО-10-001, 09-И-П24-01.

ров производства. Естественно, *это предопределило* фиксирувавшиеся все последующие годы *пространственные различия в доходах и экономических потенциалах*. Все 1990-е гг. происходило увеличение уровня неоднородности экономического, социального, технологического, информационного пространства. Регионы «разбегались». Одновременно *увеличивалась степень вовлеченности российской экономики в глобальные экономические процессы*.

Логично было бы ожидать, что вслед за унификацией экономических институтов, интеграцией рынков капитала и труда должна следовать унификация уровней жизни и экономического развития различных мест приложения экономических ресурсов. Этого, однако, не происходило и не происходит.

К началу 2000-х гг. реальное усиление степени дифференциации экономического пространства все более начало восприниматься как угроза единству страны в политическом, социальном, экономическом аспектах. Все чаще и исполнительные, и законодательные ветви власти стали выражать озабоченность продолжающимся расслоением уровней развития регионов. Если в 1990-х гг. пространственные диспропорции рассматривались как естественный и даже желательный результат перехода к рыночным механизмам распределения экономических ресурсов, то к настоящему времени они воспринимаются экспертным сообществом и лицами, принимающими решения, как едва ли не основное препятствие на пути к устойчивому экономическому росту.

В значительной степени это беспокойство обусловило новый виток встраивания в технологию разработки и реализации государственной экономической политики пространственной компоненты. Пока нельзя сказать о том, что принято окончательное решение относительно основных принципов и механизмов региональной экономической политики, но уже определенно можно констатировать, что *идеология построения системы централизованного управления экономикой*, называемая, правда, системой индикативного планирования, *напоминает советскую идеологию централизованного планирования и управления*.

Наиболее примечательной чертой этой идеологии является верность принципам «демократического централизма» и построение системы планов и прогнозов по принципу «матрешки». Еще один знакомый принцип — стремление использовать, по сути, *отраслевые критерии для принятия решений*, относительно целесообразности конкретного способа и масштаба пространственного распределения ресурсов. Об этом свидетельствует и становящийся все более популярным тезис о необходимости определения и поддержания «точек роста» в регионах. При небольшом усилии можно легко вспомнить, что именно этот тезис лежал в основе распределения инвестиционных ресурсов и в советской экономике, когда инвестиции точно направлялись на реализацию важнейших с точки зрения экономических балансов и внеэкономических задач проектов. Такой подход обеспечивал в то же время и достижение определенного уровня сопоставимости параметров социально-экономического развития отдельных регионов.

Как в советской экономике, так и в настоящее время проектный подход, который не может не быть популярным в силу своей простоты и кажу-

щейся логичности, в ряде случаев оказывается либо нереализуемым, либо приводит к иным, по сравнению с ожидаемыми, результатам. Хорошим примером в этом отношении служит длящаяся уже более двадцати лет история с программным развитием Дальневосточного региона. Большое количество программ, которые за это время попытались осуществить, зияло именно на проектном подходе. И каждый раз оказывалось, что реализованные проекты оставляют нерешенными множество задач развития территорий, а проекты, которые должны были бы эти задачи решить, не реализуются из-за недостатка ресурсов или несоответствия критериев¹.

Как правило, называются следующие основные диспропорции, которые тревожат сейчас и в перспективе правительство и являются предметом дискуссий специалистов².

Первая. Усиление межрегиональной дифференциации по показателям уровня жизни населения, особенно по уровню доходов населения.

Вторая. Растущая межрегиональная дифференциация по уровню общеэкономического развития³.

Третья. Прогрессирующая депопуляция в ряде российских регионов, при усиливающейся концентрации населения в столицах, Центральном федеральном округе, на Юге России. Расселение претерпевает кардинальные изменения, люди тяготеют к теплу и экономическому процветанию.

Четвертая. Усиливающиеся диспропорции между общеэкономическим ростом и развитием инфраструктуры в наиболее эффективных центрах концентрации экономической мощи.

Насколько эти диспропорции тревожны и насколько могут быть элиминированы? Являются ли пространственные диспропорции следствием неверных действий, ошибок в управлении либо имеют объективную природу? Для ответа на эти вопросы обратимся к опыту исследований и политических действий в этом направлении.

Хорошим примером является Китай, который также имеет обширную территорию и в течение длительного времени проводит системные экономические реформы, одним из следствий которых также является пространственная дифференциация.

Политика открытости, которая является одной из основных характеристик экономических реформ в Китае и реализованная в форме специальной стратегии развития его прибрежных регионов, имела следствием выраженную пространственную реструктуризацию. Результатом выступила прогрессирующая дифференциация развития отдельных провинций.

Из этого следует, что неизбежная при конструировании открытой рыночной экономики децентрализация *обязательно приводит к росту дивергенции в национальной экономике*. Следовательно, дифференциация не есть следствие ошибочной экономической политики. Она *неизбежный*

¹ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006.

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М. 2007 / <http://www.economy.gov.ru/>.

³ Обычно отмечается чрезмерная концентрация производства валового регионального продукта, треть которого производится в Москве и Тюменской области, при этом более 50% общероссийского ВРП производится в первой десятке субъектов РФ.

результат либеральной экономической политики. Для пространственно протяженных экономик это не может не оборачиваться ростом дифференциации. Соответственно, когда подобная дифференциация становится политической проблемой (сейчас именно таково ее восприятие), необходимо в области экономической политики перейти к централизованным воздействиям на региональное развитие.

Проблема в том, каковы должны быть эти воздействия. Насколько адекватным является предлагаемый рецепт формирования точек или полюсов роста?

В упомянутой Концепции долгосрочного развития предлагается реализовать сценарий «многополярного распределения региональных точек роста». Имеется в виду создание «новых центров инновационного роста, опирающихся на концентрацию человеческого и технологического потенциала». Эти центры конкретизируются следующим образом:

- создание инновационных научно-технических и образовательных центров в крупных городских агломерациях Европейской части России;
- формирование территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства на Северо-Западе, в Поволжье, на Южном Урале и на Дальнем Востоке;
- создание территориальных туристско-рекреационных зон на Алтае, Байкале, Камчатке, российском Севере, Черноморском побережье;
- создание крупных транспортно-логистических и производственных узлов на Юге России и на Дальнем Востоке.

Концепция «точек роста» мало связана с задачами пространственного развития, в качестве которых декларируется, во-первых, повышение уровня территориальной мобильности населения и бизнеса, что предполагает развитие «транспортной и необходимой социальной инфраструктуры (прежде всего накопление жилого фонда, повышение гибкости его распределения и перераспределения)». Во-вторых, создание энергетической инфраструктуры, ориентированной на обеспечение и поддержку центров традиционного и инновационного развития. В-третьих, развитие сбалансированной и диверсифицированной экономики Восточной Сибири и Дальнего Востока. В-четвертых, изменение сырьевой специализации регионов в связи с постепенным перемещением сырьевых проектов на север и в восточные регионы России, освоением российской зоны Каспия. В-пятых, формирование устойчивой системы расселения, предполагающей возрождение малых российских городов и рациональное развитие крупных городских агломераций, формирование нового современного облика российской деревни и упорядочение трудовой миграции. В-шестых, создание условий для развития приграничного сотрудничества со странами — соседями Российской Федерации.

Концепция «точек роста» *практически полностью размывается* в рамках общенациональных проектов модернизации всего сектора общественных благ.

Конечно, общественные блага создаются на вполне определенной территории и должны «накрывать» все основные экономически активные территории, но это лишь подчеркивает, что национальное развитие происходит в пространстве и вне этого пространства происходить не может.

Специфики же пространственной политики по-прежнему нет. Это становится особенно ясным при перечислении предложенных Концепцией «зон опережающего развития», список которых включает практически все центры экономически активной территории России⁴.

Любопытно, что нынешние проблемы с поисками рецептов пространственного благоденствия существовали задолго до «либерального рынка». Вот как описывал проблему пространственного развития в России и стимулирования формирования «очагов роста» В. Семенов-Тянь-Шанский: «Во всяком государстве, в том числе и в России, есть культурно-экономические колонизационные базы в числе нескольких. Эти очаги... поддерживают... прочность государственной территории и способствуют более равномерному ее заселению и культурно-экономическому развитию. Если мы взглянем на Европейскую Россию, то заметим четыре таких чисто русских базы на ее пространстве... Галицкая и Киево-Черниговская земля, Новгородско-Петроградская земля, Московская и Средневожская. Есть ли географические основы для развития таких же баз в наших азиатских владениях? Несомненно, есть, но для того, чтобы устроить и использовать эти базы, придется отрешиться от многих давно вкоренившихся в нас предрассудков и иметь мужество пожертвовать многим ради действительного осуществления идеи «от моря до моря». Где же могут развиваться такие колонизационные базы? По географическим условиям их в настоящее время намечается четыре (как и в Европейской России). Это будут: в Русской Евразии — Урал и Алтай с горной частью Енисейской губ., в среднеазиатских владениях — горный Туркестан с Семиречьем и в Восточной Сибири — Кругобайкалье, которое, несомненно, разовьется позже других. К сожалению, проектируя новые железные пути в азиатских владениях, у нас до сих пор смотрят почти исключительно только на то, что они дадут Европейской России, а не самим этим владениям... До сих пор мы еще слишком мало обращали внимания на то, на что давно обратили внимание американцы: это деление государственной территории на штаты — местности, населенные и способные к местному самоуправлению и самодеятельности, и на территории — местности

⁴ Московская агломерация (Москва, Московская область и связанные с ними граничащие области), агломерация Санкт-Петербурга и связанные с ней балтийские портовые комплексы, включая Калининградскую область; ведущие сырьевые регионы, в которых сосредоточена нефтяная, металлургическая и химическая промышленность (Тюменская, Томская области, Татарстан, Челябинская область, Башкортостан, Иркутская область, Красноярский край и др.); крупные многофункциональные города — центры регионов, то есть практически все областные, краевые и республиканские столицы; портовые регионы Европейской России, расположенные на путях основных торговых потоков и особенно вблизи агломераций, а также портовые города Дальнего Востока (Владивосток, Находка); области и края российского Юга с относительно развитой инфраструктурой и выходом к морскому побережью; регионы Поволжско-Уральской зоны с развитой индустрией (сочетающей ресурсодобывающие и высокотехнологичные отрасли), сравнительно благоприятной демографической ситуацией, с уже ставшими точками роста крупными городами (Самаро-Тольяттинская агломерация, Пермь, Казань, Уфа, Екатеринбург и Челябинск); группа городов Сибири с высоким уровнем развития человеческого капитала и потенциалом развития инновационной экономики (Томск, Новосибирск, Бийск, Красноярск); новые очаги роста на основе разработки первичных ресурсов — Нижнее Приангарье, Южная Якутия, горнометаллургические производства в Читинской области, Сахалин и Камчатка (добыча углеводородов в рамках шельфовых проектов и развитие их переработки, рыбохозяйственный комплекс).

пустынные, в которых местное самоуправление, по причине их обширности и пустынности, неосуществимо и которые обречены частью еще на долгие времена, частью навсегда остаться всецело на полном попечении центрального правительства и во всех отношениях управляться исключительно его органами... Около половины всей площади Российской империи занято штатами и почти столько же территориями. При этом территории приходится большею частью на местности, либо лежащие в северных, весьма суровых климатических условиях, либо представляющие безводные пустыни южного типа, т.е., иначе говоря, территории Российской империи отличаются значительной устойчивостью, так как по вышеуказанным причинам трудно ожидать скорого увеличения в них населения до нормы штатов. Более быстрому обращению территорий в штаты самую существенную помощь оказывают усовершенствованные пути сообщения, представляющие факторы, наиболее способствующие сгущению населения»⁵.

Как легко увидеть, новые концепции всего лишь «перелицовывают» то, что было ясно еще в XIX веке. Само по себе это не страшно, если от такой переделки будет польза. Но чтобы польза была, следует поставить диагноз: хочется все развить и сделать одинаковым или мы готовы скрупулезно, шаг за шагом определять, *что и где следует делать*.

Проблема стимулирования социально-экономического развития регионов России после длительного периода полного забвения в 1990-е гг. и в начале 2000-х гг. стала одной из наиболее популярных тем для дискуссий экспертов и политических программ политиков. Это было связано, конечно, с общей иллюзией нарастающего богатства страны, появлением «избыточных» денег в государственном бюджете, стабилизационном фонде, увеличением золотовалютных резервов. Эта проблема имеет *две ярко выраженные стороны*.

Во-первых, сильное расслоение регионов по уровню доходов населения и уровню производимого регионального продукта. Во-вторых, политическую, связанную с потенциальной угрозой возникновения социальных, политических, национальных конфликтов между регионами (и в самих регионах), в связи с усиливающейся межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциацией.

Реальной же угрозой является *виртуальный социально-политический взрыв*, поскольку разговоры, что социально-экономическая дифференциация регионов тормозит экономическое развитие страны, *не более чем* не подтвержденное реальными экономическими измерениями и оценками *предположение*⁶. А вот проблема «сверхнормативной» дифференциации действительно существует.

В области доходов населения она раздражает население (почему мы должны жить хуже, чем наши соседи?). В области различий экономических потенциалов она раздражает государство (почему одни регионы все

⁵ Семенов-Тянь-Шанский В.П. О могущественном территориальном владении применительно к России. Очерк по политической географии // Пространственная экономика. 2008. № 2. С. 146–148.

⁶ При этом нужно понимать, что речь всегда идет о некоем «слишком большом» разбросе индикаторов и перспектив, поскольку ни теоретически, ни представить себе, что дифференциация регионов полностью отсутствует, невозможно.

имеют сами, а другим все время приходится помогать, они все время что-то просят — Правительству приходится отвлекаться от важных проблем и заниматься трансфертами, перераспределениями и прочими неинтересными вещами?). Заниматься этим, конечно, приходится для того, чтобы не допустить дифференциации условий жизни и инфраструктуры между регионами. Поэтому и появляется искушение придумать такую систему, такой механизм, при котором эта самая дифференциация (чрезмерная) была бы ликвидирована, причем желательно самими регионами.

Придумать что-либо оригинальное в этом отношении безумно тяжело, т.к. сверх того, что уже придумано, ничего придумать не получается. А придумано всего лишь: или финансируемая государством система трансфертов и льгот «отстающим» регионам на подтягивание их инфраструктуры (социальной и деловой); либо создание на территориях анклавов, в которых формируются специальные условия, концентрируются государственные ресурсы, что дает толчок их развитию, а они, в свою очередь, становятся локомотивами развития для сопредельных территорий (этакая модель колхозов-миллионеров). Часто эти два способа называются соответственно европейским и китайским, хотя это не совсем и даже совсем не так⁷.

В действительности применение того или иного механизма в чистом виде *просто невозможно*. Но творцов российской экономической политики невозможное привлекает больше всего. Похоже, что метафизика — суть нашей национальной политической идеи, мы во всем хотим довести ситуацию до «чистых» форм, не замечая, что тем самым доводим ее до абсурда. В 1990-е гг. мы успешно делали это в рамках макроэкономической стабилизации, в последние пять лет добились невиданных успехов, превратив бюджет в хронически профицитный, при галопирующей инфляции. Похоже, что теперь мы готовы искать «чистые формы» в региональной политике.

Конечно, проблемы есть, и проблемы важные. Одна из них — каждый гражданин страны, независимо от того, в каком он живет регионе, в городе или на селе, есть или нет на территории его проживания особые условия для «точек роста», *имеет право на одинаковые* (сопоставимые) *стандарты* комфорта, безопасности, транспортной доступности, количественные и качественные параметры потребления, по сравнению с любым другим гражданином, проживающим на другой территории. А государство имеет обязательство это право граждан обеспечить. Каким способом это обязательство будет выполнено — зависит не от умозрительных моделей и абстрактного опыта. Данный способ определяется *конкретными для каждого места и для каждого набора потребностей*, формирующегося в данном месте, а также *от конкретных способов распределения ресурсов*, необходимых для решения этой задачи, механизмами.

В каких-то случаях это может быть достигнуто действительно за счет реализации модели «удочки» (когда аккумулируются инвестиции для создания в регионе эффективного комплекса производств или про-

⁷ Концепция полюсов роста родилась и была опробована как раз в Европе, а наиболее блестящий пример успешной реализации представили США (Силиконовая долина — классический «полюс роста»).

изводства, которые впоследствии принесут этому региону богатство). В каких-то случаях, это можно сделать за счет направления специальных средств на создание адекватной нормальным стандартам инфраструктуры и комплекса жизненных условий. В каких-то случаях достаточно создать «институциональный рай»: дать возможность людям, предпринимателям на данной территории в максимально благоприятных условиях искать и находить источники дохода, с помощью которых они и создадут для себя нормальные стандарты качества жизни. Но при всем этом хорошо бы еще не забыть, что Россия с географической точки зрения — это *целый континент* (и даже не один), протяженный с запада на восток, что очень существенно, особенно для тех, кто постоянно мигрирует то в западном, то в восточном направлении. А потому, какие бы замечательные успехи ни были достигнуты в деле подтягивания личных доходов и уровней социально-инфраструктурного обустройства территорий, задача поддержания равных условий передвижения людей по территории страны и обеспечения сопоставимых условий доступа к рынкам для населения и бизнеса разных территорий *задача вечная*. И решить ее никакой рынок, ни при какой форме конкуренции не в состоянии. Эта *задача должна решаться*, причем решаться постоянно, *самим государством*. А вот способы ее решения — и есть «изюминка» пространственной экономической политики в российских условиях. И возможно, что только в российских условиях она и существует.

Попыткой воспользоваться этой «изюминкой» является переход к разработке системы стратегий развития субъектов Федерации и федеральных округов, которые в идеале должны базироваться и согласовываться со стратегией развития экономики страны. В некотором смысле это соответствует давно опробованной технологии централизованного государственного планирования и управления в СССР, важной частью которой являлись среднесрочные прогнозы, схемы развития отраслей и регионов. По сути разрабатываемые в настоящее время региональные стратегии среднесрочного развития (до 2025 г.) мало чем отличаются от обобщенных схем развития территорий. Правда, степень детальности проработки и технико-экономических обоснований заметно уступает плановым документам 70-80-х годов прошлого века.

Стратегии: лекарство или «пищевая добавка»?

Пожалуй, главная проблема в том, что разрабатываемые стратегии *не являются стратегиями в полном смысле этого слова*. Наименее ясной и обоснованной частью этих документов выступает целеполагание.

Если понимать под стратегией *наилучший способ распределения ресурсов*, формирование институциональных воздействий, конструирование стимулов для получения заданного результата в форме реализации поставленных целей, то практически ни одна из разработанных и разрабатываемых стратегий таковой признана быть не может. Нельзя сказать, что реализация (или нереализация) того или иного проекта приведет к выполнению (невыполнению) поставленных целей, которые формулируются или предельно общим образом, либо детализируются в форме огромного количества частных и практически не увязанных друг с

другом показателей. Избежать этого ни теоретически, ни практически невозможно, если продолжать надеяться на то, что можно каким-то образом определить стратегию поведения очень сложной системы, не имея возможности явным образом определить взаимосвязи и состояние в ней. Для разработки стратегии, которая имела бы практический смысл, давала бы возможность оценки степени достижения цели, *необходимо* упростить саму исходную систему, обеспечить формализуемость целей и ясность взаимосвязей, т.е. *исходить из принципа уменьшения разнообразия до размеров минимально необходимого*.

Это сложная задача, которая не имеет универсального решения в силу чрезвычайной разнородности самих регионов. При обилии планов, стратегий, обоснований, концепций и прочих прикладных разработок по регионам фундаментальных научных результатов, позволяющих надежно и достоверно определять уровень максимально приемлемого для целей стратегического планирования разнообразия региональных систем без потери в степени их изоморфности, не существует. Однако практическая экономика не может ждать, пока наука выработает приемлемые теоретические модели. В практической политике, как и в бизнесе, нельзя отложить принятие решения, т.к. «продуктом» политического процесса является именно «решение». Не принять решение — значит уйти с «политического поля». Если решение неоптимально, то это всего лишь означает, что следует найти виновного. Решение о разработке стратегий, при всей очевидной его неоптимальности, *является формой реализации общей концепции экономической политики*, направленной на использование пространственного потенциала российской экономики, пространственную декомпозицию макроэкономических факторов роста.

При этом решение о переходе к «стратегическому планированию в регионах» удивительно быстро принято к исполнению. Более того, энтузиазм как федерального Центра, так и субъектов РФ, подкреплен деньгами, и немалыми, обещанными за разработку стратегий. А это автоматически переводит эти разработки из разряда предплановых обоснований в разряд доходного бизнеса. И бизнес этот процветает. Министерство регионального развития РФ рассмотрело и одобрило стратегии практически всех субъектов Федерации на среднесрочный период (до 2025–2030 гг.)⁸.

Так, например, разработана и стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области до 2025 г. Но уже в задании на ее разработку (стратегии развития «восточного макрорегиона») прослеживалась инерция советского планового подхода. Главное — не объективные закономерности формирования и развития определенной пространственной социально-экономической системы, а административная декомпозиция государственной политики. Только этим можно объяснить появление такого странного с экономической, географической, геополитической точки зрения объекта стратегического планирования.

Впрочем, в конечном счете значение имеют лишь реальное содержание и польза для социально-экономического развития региона и на-

⁸ Материалы официального сайта Министерства регионального развития РФ / <http://www.economy.gov.ru/>.

циональной экономики в целом. Если лозунг «процветание страны, есть капитализм плюс всеобщая стратегизация» окажется верен, то множество неувязок так и останется не более чем теоретическим брюзжанием. В то же время верность этого лозунга тем менее вероятна, чем больше область неопределенности при разработке самих стратегий. Неопределенность же эта велика, причем в исходных пунктах, к каковым, в частности, относится терминология.

К настоящему времени *путаница в терминологии*, описывающей проблематику целенаправленного развития социально-экономических систем (в т.ч. и региональных), достигла апогея. Поскольку практически невозможно понять, что имеется в виду под определениями: «стратегия», «стратегический план», «стратегическое управление», «концепция», «вариант», «план», «прогноз», «сценарий», «проект», «программа», — часто невозможно оценить (или сравнить) различные предложения и документы, касающиеся развития конкретного региона.

В советский период наиболее популярными были понятия «план» и «программа». Сейчас наибольший административный восторг вызывают термины «концепция», «стратегия», «сценарий», «проект», «программа» и «прогноз». При этом все они употребляются практически одновременно, приводя в большое замешательство, т.к. в разных случаях под одним и тем же термином подразумеваются разные вещи. А иногда одно и то же просто называется по-разному. Конечно, увеличение количества популярных терминов не проясняет их содержания, скорее, наоборот — содержание этих понятий все более затуманивается. Затрудняется и практическое использование прикладных разработок по перспективам развития регионов. Поэтому, прежде чем оценивать состояние дел в области стратегического планирования развития российского Дальнего Востока, полезно по возможности строго определиться с тем, что имеется в виду под тем или иным термином.

При этом *нет ясности в содержании и методической основе этих документов*. Не существует и четкого представления, какое место «стратегии» занимают в системе территориального планирования.

Официальный координатор региональных разработок — Совет по изучению производительных сил и экономическому сотрудничеству Министерства экономического развития РФ и Российской Академии наук — полагает, что «стратегии» должны содержать обоснование перспективных направлений развития экономики и на этой базе повышения уровня жизни населения региона. По принадлежности эксперта можно было бы ожидать, что это и есть официальная точка зрения Правительства. Но Министерство регионального развития РФ придерживается другой позиции, полагая, что в понятие «стратегии развития региона» следует включить концептуальный блок, территориальное планирование (точнее, планирование развития территории) и среднесрочный прогноз экономического развития⁹.

Конечно, точнее говорить о том, что существует задача управления региональным развитием, в рамках которой выделяется в качестве

⁹ Проект «О государственной системе прогнозирования пространственного развития», подготовленный для обсуждения СОПС Минэкономразвития и РАН. М. 2010.

одного из элементов формирования стратегии развития. Решение этой задачи имеет свою логику и графически представляет собой движение по вершинам пятиугольника (см. рис. 1)¹⁰, каждая из которых фиксирует некоторое состояние экономической системы региона, а «путь» между вершинами представляет собой некоторую операцию (набор операций) по достижению этих состояний.

С этой точки зрения попытка свести проблему регулирования пространственной дифференциации к разработке стратегии развития региона — это либо подмена термином «стратегия» всего цикла управления и планирования регионального развития, либо признание того, что простое декларирование цели развития обладает некоей волшебной производительной силой, приводящей в действие «невидимую руку», которая неведомым способом обеспечит исполнение желаний.



Рис. 1. Этапы управления региональным экономическим развитием и их взаимосвязь

В действительности весьма трудно представить, что собой представляет «стратегия», если это не действия по достижению конкретной цели. С этой точки зрения стратегия ведения боевых действий и стратегия развития региона — одно и то же. Но, конечно, различие есть. Главное различие в понимании цели, которая должна быть достигнута, а также в трактовке выигрыша. В случае боевых действий все «просто». Цель — победа в конкретной военной операции. Выигрыш — тоже победа. В случае регионального развития (и экономики вообще) ситуация не столь ясная.

Цель развития экономической системы на первый взгляд определить предельно просто — увеличение богатства, увеличение пользы, комфорта, счастье, наконец. Такая цель хороша для человечества, для национальной экономики с некоторыми уточнениями. Но как быть с регионом, даже с

¹⁰ Минакир П.А. Стратегии экономического развития российского Дальнего Востока / Материалы российско-корейского симпозиума по проблемам сотрудничества России и Республики Корея. Хабаровск, август 2008. Сеул: КИЕП, 2008.

административным регионом, не говоря уже об экономическом регионе (районе)? Сложности с формулированием такого рода целей порождают необходимость определения «концепции» развития.

Определим концепцию как *основную идею развития региона, содержащую в себе цель развития*. При формулировании концепции необходимо опираться на некоторые общие принципы-ограничения. Они представляются очевидными и, возможно, в силу своей кажущейся банальности, как правило, не формулируются в явном виде. Это приносит пользу, избавляя официальные документы от банальностей. Но приносит и вред, тая опасность пренебрежения очевидным. Сформулируем эти принципы.

Первый. Принцип положительных ожиданий. Это – предельно ясный принцип, так как цель развития, и даже простого роста не может формулироваться в терминах «завтра будет хуже, чем сегодня, а тем более вчера». Конечно, в реальной динамике, как мы показали выше, такое вполне возможно, но лишь как результат определенного этапа развития, а не как сознательно постулируемая его цель. Это относится и к региональному развитию.

Второй. Принцип «региональной (национальной) гордости». Он также понятен, поскольку стремление быть «не хуже» (а по возможности лучше, чем сосед) является весьма действенным стимулом движения. При этом «соседом» может быть как другое государство, так и другой регион (другие регионы). Чрезвычайно показательным и свежим примером подобного рассуждения относительно цели является охотно принятый обществом тезис о том, что после Олимпиады в Ванкувере нашей целью является победа на Олимпиаде в Сочи (мы должны быть лучше, и не просто лучше, чем вчера, а лучше других вообще).

Третий. Принцип «конструктивной преемственности», подразумевающий, что в будущее следует «прихватить» все позитивное, достигнутое к настоящему моменту и имеющее потенциал развития.

Четвертый. Принцип «разумной свободы», который в некотором роде реализует философскую формулу «свобода — осознанная необходимость»: успех принесет не автаркичность развития (даже при кажущемся изобилии ресурсов природных и/или экономических), но рациональная включенность в национальную и международную экономическую иерархию.

Что, с позиции реализации перечисленных принципов, может представлять собой концепция развития «восточного региона»?

Предложим гипотезу, согласно которой подобная концепция формулируется как «Новая индустриализация». Данная индустриализация преследует цель воссоздания промышленной структуры, ориентированной на кооперационные взаимодействия с внутренними и внешними агентами, опираясь как на эксплуатацию сырьевых ресурсов, так и на новые, в т.ч. наукоемкие виды деятельности и продукты. По сути, речь должна идти о создании на востоке страны динамичного промышленно-транспортного комплекса на основе использования прогрессивных технологий переработки сырья и высокотехнологичных видов деятельности.

Подобная концепция может включать в себя двухуровневую целевую область, в которой выделяются, во-первых, *цели первого уровня*, включающие:

- создание комплекса высокотехнологичных производств по переработке регионального и транзитного сырья с экспортом и межрегиональным возвратом продукции переработки;
- создание промышленных кластеров высокотехнологического характера (аэрокосмического, судостроительного, биотехнологического, нефте- и газохимического и пр.).

Во-вторых, *цели второго уровня*, включающие:

- создание эффективного инфраструктурного каркаса;
- создание системы опорных городов и узлов промышленного каркаса;
- обеспечение социальных стандартов высокого уровня.

Определенность с идеей или системой идей регионального развития позволяет явным образом определить интервальные значения основных ресурсных ограничений на предстоящую перспективу. Речь на этой стадии должна идти именно об основных макроэкономических ограничениях, к которым относятся объем инвестиций в основной капитал и численность занятых в секторах экономики региона. Эти интервальные ограничения являются с точки зрения приведенной выше схемы параметрами сценариев развития региона.

Основываясь на этом, мы определяем *сценарий* как множество макроэкономических и институциональных параметров-ограничений.

С точки зрения ограничений главное *отличие сценария от концепции* в том, что параметры и ограничения задаются не интервально, а однозначно, т.е. в пределах одного сценария не перебираются все возможные комбинации ресурсных и иных параметров, но определяются наиболее вероятные значения каждого параметра. Важно при этом, что значения параметров не обязательно задаются числом. Они могут задаваться в терминах качественных или количественных сравнений, темпов роста и т.п.

При переходе от построения сценариев к определению стратегий (стратегии) достижения определенных в рамках концепции целей при условиях, описанных в сценариях, принципиально, чтобы *каждому сценарию соответствовала одна стратегия*. Данная стратегия должна быть определена явно (быть описана в терминах проектов, событий, решений, ресурсов).

Описание стратегии подразумевает указание на действия, их интенсивность и направление в сферах, определяющих состояние и развитие социально-экономической системы. Содержательно стратегии определяют параметры и проекты в определенных секторах экономической и социальной деятельности в регионе.

В рамках избранной стратегии выделяются ключевые программы, которые должны быть реализованы для достижения ранее поставленных целей. Эти программы представляются в одном варианте (так как соответствуют единой стратегии). В программах отражаются подробные оценки и предложения относительно содержания мероприятий, проектов, их последствий.

Общий вывод столь же банален, сколь и труден для понимания. Стратегии и программы не являются лекарством для лечения болезни, названной «пространственной дифференциацией». Эта болезнь поро-

дается не недостатком планирования в том или ином виде, хотя чрезмерным усердием всевозможных стратегов и регуляторов вполне может быть усугублена. Пространственная дифференциация в экономике — это «синдром вмененного разнообразия», разнообразия условий приложения труда и капитала в разных точках географического и экономического пространства. До определенных пределов уровень дифференциации может быть контролируем за счет финансовых и институциональных интервенций в тех или иных точках пространства. Но возможности воздействия на дифференциацию ограничены. «Антидифференциальные» интервенции имеют смысл *только в случае*, если совокупные предельные затраты не превышают предельной экономической и социальной полезности в терминах снижения дифференциации. Практика показывает, что значительно легче добиться снижения дифференциации в терминах личных доходов, но чрезвычайно затруднительно сделать это в области дифференциации экономических потенциалов, включая уровни инфраструктурного обеспечения. В то же время стратегии и программы, как правило, концентрируются на «лечении» дифференциации потенциалов. Это и заставляет усомниться в продуктивности экономической политики, направленной на «выравнивание» уровней экономического развития, в том числе и посредством нахождения или назначения отдельных локальных зон «зонами опережающего развития».