

*Сергей ВАЛЕНТЕЙ*

## НЕЮБИЛЕЙНЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ В СВЯЗИ С ЮБИЛЕЕМ

*Задача региональной политики любого государства — «связывание» экономического пространства страны — в России сегодня решается неэффективно. Возможно, главная причина здесь в том, что формирующие данную политику эксперты и практики мыслят лишь макро- и микроэкономическими категориями. Вследствие этого она преимущественно ориентирована на реализацию отраслевых интересов. Такая практика не приемлема в случаях, когда возникает необходимость пространственного развития экономики, возможности которого всегда ограничивает перманентная борьба интересов отдельных участников рынка за региональные ресурсы. Отечественная регионалистика переживает непростые времена. Свидетельство тому: ликвидация Минрегиона; фактическая ликвидация СОПСа; исчезновение из политического лексикона понятий «федерализм» и «федеративные отношения» и т.п. Однако потенциал региональных исследований не ограничивается Москвой. В субъектах Федерации сохранились и успешно развиваются собственные научные центры. Их историческая миссия, возможно, более значима, нежели кажется на первый взгляд. Этот вывод основывается на анализе опыта Института социально-экономического развития территорий РАН, демонстрирующего очевидные успехи в формировании научного потенциала не только Вологодской области, но и РАН в целом.*

**Ключевые слова:** Институт социально-экономического развития территорий РАН, регион, региональная политика, федерализм, федеративные отношения

Редакционная статья, посвященная пятнадцатилетию журнала, озаглавливалась «Журнал „Федерализм” и федерализм в России»<sup>1</sup>. Такое название не было случайным. Пять лет назад мы пытались не только показать формальный характер отечественного федерализма, но и на примере анализа публикаций доказать, что движение в направлении реального федерализма невозможно без укрепления социально-экономических основ федеративных отношений.

<sup>1</sup> Валентей С. Журнал «Федерализм» и федерализм в России // Федерализм. 2011. № 1. С. 7–18.

### ***Кое-что новое в неизменном старом***

С тех пор минуло пять лет. Однако и сегодня социально-экономические основы отечественного федерализма находятся в эмбриональном состоянии. И не в малой степени это связано с тем, что цели государственной федеральной региональной политики сосредоточиваются *на реализации сугубо отраслевых проектов и программ*, которые не ориентированы на развитие территорий (т.е. на пространственное развитие экономики).

Подобная политика не лишена внутренней логики.

В условиях, когда государство сосредоточено на решении задачи общенационального характера, оно, естественно, должно в первую очередь патронировать проекты, способствующие достижению макроэкономических показателей. В соответствии с такой логикой развитие отдельных территорий (если речь не идет о мегапроектах) становится прерогативой субъектов Федерации. Ведь именно они ответственны за реализацию проблем мезоуровня. Они же самостоятельно, без вмешательства федерального Центра, должны определять и способы решения этих проблем.

Однако каждому, мало-мальски соприкасающемуся с действительностью, известно, что такой формально унифицированный подход к субъектам Российской Федерации допустим лишь теоретически, т.к. его важнейшая методологическая посылка — признание однородности (однотипности) всех входящих в федерацию субъектов. Подобная идеальная модель в России не реализуема.

Эксперты (включая автора настоящей статьи) постоянно обращали и обращают внимание не только на предельно высокую дифференциацию субъектов Российской Федерации по уровням их социально-экономического развития, но и на то, что регионы России образуют группы (типы), характеризующиеся:

- различной «реакцией» на рыночные преобразования;
- различной готовностью к модернизации своих экономик.

Только учет этих особенностей в федеральной региональной политике гарантирует укрепление единства экономического пространства страны. Но чтобы это произошло, требуется *под каждый тип регионов* сформировать набор экономико-правовых механизмов реализации общедо-федеральной региональной политики<sup>2</sup>. Именно такой подход позволит решить ключевую на сегодняшний день задачу региональной политики — обеспечить учет в принимаемых на федеральном уровне проектах и программах различной степени готовности региональных экономик к их реализации. Это, как мы полагаем, снизит уровень опасности деформации экономического пространства, его распада на экономически разнородные, слабо связанные друг с другом пространственные сегменты.

---

<sup>2</sup> Важнейшей составляющей такой переориентации является пересмотр сложившейся высокоцентрализованной модели бюджетного федерализма и переход к формализованной асимметричной модели межбюджетных отношений.

Хотя сегодня мало кто берется отрицать корректность данного вывода, дальше общетеоретического дискурса дело не продвигается. На практике федеральный Центр занимает весьма жесткую позицию в вопросе о «правилах игры» при формировании основ государственной политики на региональном уровне. Формально не вмешиваясь в дела регионов, вместе с тем он принимает решения, реализация которых реально воздействует на возможность осуществления органами власти субъектов Федерации решений, связанных с развитием региональных экономик. Пример тому – майские указы Президента РФ о повышении заработной платы бюджетникам, которые не только обескровили бюджеты большей части субъектов Федерации, но и прямо противоречили Бюджетному кодексу РФ.

Таковы факты. Они общеизвестны и столь часто декларируются в публикациях, посвященных затронутой проблеме (в т.ч. на страницах «Федерализма»), что на них перестают обращать внимание. Неизменным остается одно – призывы и вера научного сообщества в возможность изменения ситуации (что опять-таки демонстрирует анализ публикаций) путем перехода к пространственно ориентированной модели развития экономики России. На первый взгляд вера эта не слепая. Она подкрепляется серьезными исследованиями и расчетами, в т.ч. основанными на статистических данных, полученных в ходе полевых исследований.

Но расчеты одно, а жизнь другое. И приходится только удивляться, что эту веру не поколебала даже ликвидация Минрегионразвития – единственного в системе исполнительной власти ведомства, по своей природе призванного интегрировать макро- и мезоподход. Только оно способно разработать стратегию пространственного развития отечественной экономики, о необходимости которой так много говорят в последнее время, в т.ч. и в федеральном Центре.

Видимо, судьба Минрегиона была предрешена отмеченным выше пониманием сути и задач государственной региональной политики<sup>3</sup>. Но чем объяснить слияние основанного в 2015 г. академиком В.И. Вернадским Совета по изучению производительных сил (далее – СОПС) со Всероссийской академией внешней торговли<sup>4</sup>?

Нельзя не понимать, что это решение означает фактическую ликвидацию единственного в стране исследовательского института, функцией которого было научное обеспечение и сопровождение общенациональных стратегий регионального развития. Более того, оно находится в явном противоречии с поставленной руководством страны задачей по разработке долгосрочных стратегий социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Итак, к двадцатилетнему юбилею «Федерализма» мы имеем, наряду с сохранением прежних проблем, две новеллы.

<sup>3</sup> Подробнее по этому вопросу см.: *Валентей С.* Зачем России Министерство регионального развития? // *Федерализм*. 2015. № 3. С. 7–17.

<sup>4</sup> Ссылки на нездоровую атмосферу в СОПСе, кадровый кризис, нехватку у Министерства экономики и РАН средств и пр. принять сложно.

Во-первых, ликвидацию (путем упразднения) общенационального центра разработки региональной политики и координатора ее реализации.

Во-вторых, ликвидацию (путем слияния) главного общенационального центра научного обеспечения общероссийской региональной политики и ее сопровождения.

В такой ситуации «нашей последней надеждой», как бы сказали герои одного известного фильма, остается потенциал региональных исследовательских центров, на судьбе одного из которых – Института социально-экономического развития территорий РАН (далее – ИСЭРТ РАН, Институт), мы остановимся ниже.

Но вначале несколько слов об условиях, в которых происходило становление данного Института.

### *Условия, в которых выжидали*

Условия, в которых создавался и развивался ИСЭРТ РАН, ничем не отличались от тех, в которых существовала вся отечественная наука.

Общеизвестно, например, что после распада СССР начались нападки на все, связанное с «советским наследием». К этому наследию относилась и Академия наук, позиция большинства экспертов которой не совпадала с убеждающими общество «специалистами», что «рынок все отрегулирует», а потому место научных школ АН СССР, предлагавших не торопиться с кардинальными реформами, – на свалке истории<sup>5</sup>.

Но не это послужило детонатором (Академия видела и не такое) кризиса академической науки. Критикам неолиберальных реформ было наглядно показано, что для борьбы с оппонентами в современных условиях не нужны лагеря и принуждение к эмиграции. Достаточно элементарно ограничить оппонентам доступ к источникам финансирования проводимых ими исследований<sup>6</sup>.

Такая ситуация имела двоякого рода последствия.

Первое. При достаточно ограниченном бюджетном финансировании научные работники теряли возможность обеспечить себе достойный уровень дохода. В результате многие, подчас талантливые, ученые попросту уходили из науки в сферы с более достойным заработком.

Второе. Отсутствие возможности апробации результатов исследований на практике тормозило развитие науки, а перекрытие каналов

---

<sup>5</sup> При этом следует признать справедливость критиков «советского наследия» в науке в той ее части, где речь шла о качестве научных исследований. Например, многие разработки экономистов страдали «книжным» характером, т.к. не опирались на исследования реальных экономических процессов. Однако этим пороком страдали и наши либералы, представления которых о современном рынке также не отличались знанием хозяйственной практики.

<sup>6</sup> Высокую эффективность применения инструментов финансового «удушения» я имел удовольствие наблюдать, работая в Институте экономики РАН. С каждым годом, при формальном сохранении бюджетного финансирования, сотрудники ИЭ РАН (как и многих других академических институтов) со все большими усилиями могли добиться получения заказов от исполнительных и законодательных органов власти. И прежде всего от таких ключевых для ИЭ РАН министерств, как Минэкономики и Минфин.

информационных, в т.ч. статистических данных<sup>7</sup>, лишало выводы и предложения должной реалистичности.

Конечно, сказанное распространяется не на все научные центры и не на всех исследователей. Некоторые сумели приспособиться к новым условиям, успешно находить заказчиков. Однако это не меняло *общего тренда угасания и деградации*. Молодежь уходила. Все более редким явлением становилось обсуждение материалов на заседаниях лабораторий, секторов, отделов.

Но апофеозом кризиса отечественной науки стало, на наш взгляд, формирование рынка услуг по написанию и защите диссертаций. Здесь рынок действительно «все отрегулировал». Лишенная средств к существованию, обладающая *только одним объектом собственности – знаниями*, часть российской интеллигенции вынуждена была начать этими знаниями (а, по сути, собой) торговать. Тем самым она «рыла могилу» отечественной науке и образованию (т.е. себе), пространство которых со все возрастающей скоростью заполняла серость и некомпетентность.

Однако не все потеряно. И свидетельством этого судьба Института социально-экономического развития территорий РАН.

### ***Что могут регионы. Один показательный пример***

Двадцатилетие журнала «Федерализм» практически совпало по времени с двадцатипятилетием ИСЭРТ РАН<sup>8</sup>. Такое совпадение, на наш взгляд, является весьма символичным. Именно в первой половине 1990-х гг. не только закладывались основы модели социально-экономического развития страны, но и конкретизировались направления развития отечественной науки. Одним из таких направлений стало обращение к социально-экономическому «срезу» развития федеративных отношений, а также поиск основ региональной политики, осуществляемой в условиях становления рыночных отношений.

Интерес к названным направлениям науки породило вал публикаций на тему государственного устройства страны, перераспределения полномочий между Федерацией и ее субъектами. И в подавляющем большинстве случаев данное перераспределение рассматривалось сквозь призму межбюджетных отношений.

Повышенное внимание к этому аспекту проблемы не было случайным. Финансовое обеспечение полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации – одна из базовых предпосылок обеспечения социально-экономического развития регионов. Но именно *одна из*, что прекрасно понимали специалисты, по инициативе которых было сформировано значительное число научных центров, сосредоточившихся на изучении проблем социально-экономического развития регионов России в новых условиях.

<sup>7</sup> Опять-таки по финансовым причинам, поскольку качество экспертизы во многом зависит от возможности собирать материал на местах, на что не хватало средств.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Анализируя прошлое, думать о будущем / под научным руководством д.э.н., проф. В.А. Ильина. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015.

Конечно, не все научные центры смогли самореализоваться. Причин этому много. И, возможно, главная в том, что формирование федеративных отношений в стране и обществе, не имевших опыта такого формирования, потребовало теоретических представлений и практических решений, не ограничивающихся только модернизацией использовавшихся в прежние годы форм рационального размещения производительных сил и т.п. Требовались исследования и знания в области социально-экономических основ федеративных отношений. А этих знаний на тот период не было.

Например, применительно к проблематике развития федеративных отношений имелись лишь некие общие представления и небольшое количество публикаций отечественных и зарубежных авторов либо общефилософского, либо экономико-теоретического характера. В сфере регионалистики и региональной политики ситуация была не лучше.

Так, всем было понятно, что эффективность работы конкретных производств не в малой степени зависит от правильности их «привязки» к конкретным экономико-географическим и социально-экономическим условиям (нельзя выращивать зерновые на Колыме). Поэтому постановка вопроса о целесообразности формирования сети рационально размещенных (с позиции интересов национальной экономики) видов деятельности, сомнений не вызывала. Однако это общетеоретическое видение опрокидывали реалии. Эти реалии доказывали невозможность в условиях рынка, тем более рынка формирующегося, навязывания экономическим акторам неких, выдвинутых, пусть и самыми маститыми научными коллективами, предложений по рациональному размещению объектов их собственности. «Рациональность» размещения бизнеса для предпринимателя определяет возможность получения дохода и его размеры. Чем они выше, тем, в его понимании, рациональнее размещен бизнес.

Свое понимание уровня рациональности производительных сил имеют органы управления субъектов Федерации. Их интерес — размещение видов экономической деятельности, развитие которых обеспечивает не экономический рост любой ценой, но социально-экономическое развитие всего региона.

Аналогичную позицию занимают и муниципальные образования.

Таким образом, признавая необходимость использования традиционных методов экономико-географического районирования, нужно было связать их с новыми, причем не только рыночными, реалиями. Предложить механизмы, обеспечивающие интерес бизнеса в инвестировании в тех «точках» экономического роста, развитие которых требуют интересы не только Российской Федерации, но и интересы субъектов Федерации и муниципалитетов, которые не всегда могут совпадать с общенациональными.

Понять это смогли не многие. Поэтому более чем интересен опыт научных центров, оказавшихся способными в весьма сложных социально-экономических, кадровых и пр. реалиях не просто выжить, но и решать задачи, актуальные для хозяйственной практики. На наш взгляд, *лучший опыт* вхождения в новые реалии продемонстрировал

Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук.

Предтеча ИСЭРТ РАН – Вологодский научно-консультативный центр был образован в 1990 г. в весьма удачное для подобных начинаний время. Обострение социально-экономической ситуации вынудило исполнительные и законодательные ветви власти обратиться к рекомендациям профессионалов<sup>9</sup>. Поэтому перед коллективом Центра руководством региона были поставлены задачи, с решением которых связывалось будущее Вологодской области. Среди них:

- поиск организационных и экономико-правовых механизмов формирования нового облика региона;
- выявление внутренних резервов ускорения развития экономики области, в т.ч. повышение эффективности использования имеющегося трудового, финансового и природно-ресурсного потенциала региона;
- разработка механизмов повышения эффективности ведущих хозяйственных региональных комплексов и др.

Решение перечисленных задач требовало, во-первых, обеспечения Вологодской области собственным экспертным потенциалом.

Во-вторых, превращение науки в обязательный фактор определения стратегических направлений повышения количественных и качественных показателей развития экономики региона.

В-третьих, ориентация на системное использование местных кадровых и экономических возможностей.

А это не представлялось возможным без создания полнокровного научно-исследовательского учреждения. Данная стратегическая цель преследовалась руководством будущего ИСЭРТ РАН уже с первых дней. Чтобы понять амбициозность замысла, назовем лишь два ограничивающих возможности ее осуществления фактора.

Прежде всего, это вызванный распадом СССР, начальным периодом формирования рыночных отношений и кризисом в экономике страны, *общий* для отечественной науки того периода *ограничитель* – сложность финансирования (порой полное его отсутствие) научных исследований и привлечения квалифицированных кадров.

Это также *специфичный* региональный (в Вологодской области и в Вологде) *ограничитель*:

- практическое отсутствие экспертов по профилю предполагаемых и запрашиваемых руководством региона исследований;
- отсутствие необходимых для организации исследовательской деятельности материально-технической базы и инфраструктуры.

Для нейтрализации негативного воздействия данных ограничителей был применен *единственно возможный метод* – *индикативное планирование*<sup>10</sup>. Оно позволило действовать поэтапно, начав с изучения отдельных проблем экономики региона, постепенно переходя к

<sup>9</sup> Одной из острейших проблем того периода была обостряющаяся «война суверенитетов».

<sup>10</sup> Использование этого метода стало возможным по той причине, что директор Института В.А. Ильин вышел из «военки», где более чем успешно применял его при организации производства.

комплексному их разрешению, параллельно наращивая кадровый и инфраструктурный потенциал.

Начну с кадровой проблемы, которая была главным ограничителем становления и организации деятельности первого в регионе подразделения академической науки<sup>11</sup>.

В состав научно-консультативного центра, из которого впоследствии и вырос ИСЭРТ РАН, первоначально входило пять исследователей, пришедших с производства. И далее коллектив расширялся, привлекая специалистов из промышленности, обладавших тремя качествами:

- опытом внедрения достижений науки в производство;
- знанием социально-экономической специфики Вологодской области;
- контактами, полезными для продвижения результатов научных исследований.

Однако такая кадровая политика не могла продолжаться долго. Кроме того, она ограничивала возможности приращения научного потенциала научно-консультативного центра. Реалистичным оставался *только один путь* – собственная подготовка кадров по всему спектру планируемых к организации социально-экономических исследований.

Осуществлялась она по всем уровням: школьники<sup>12</sup>, студенты, аспиранты, докторанты. В 1997 г. открывается аспирантура, затем докторантура. К наращиванию и обучению научных кадров, освоению опыта научной деятельности были привлечены ученые Москвы, Санкт-Петербурга, специалисты по экономике, социологии, информатике из других академических центров. Для формирования резерва научных кадров в 2003 г. при ИСЭРТ РАН открывается Научно-образовательный центр экономики и информационных технологий. В его основу положен принцип многоступенчатой подготовки и переподготовки специалистов высшей квалификации для науки, бизнеса и региональных органов власти.

Обращаясь к вопросу взаимодействия Института с органами власти Вологодской области, отметим, что здесь не все было просто.

Переход к рыночным отношениям породил у региональных властей стремление к большей суверенизации территории. В исследованиях ИСЭРТ РАН того времени аргументировалось, что первоочередная задача не в этом, а в наращивании производства, в его модернизации, во внедрении инноваций. В научных работах обращалось внимание *на необходимость устранения монопольного положения* черной металлургии и химической промышленности, обосновывалась целесообразность опережающего развития машиностроения и использования других потенциальных возможностей региона.

<sup>11</sup> Второй по важности и сложности проблемой было продолжающееся сокращение общих объемов финансирования науки в стране.

<sup>12</sup> С одаренными детьми начинают работать уже с 5-го класса. В среднем 35% выпускников НОЦ ежегодно зачисляются в вузы на экономические специальности, затем получают возможность поступить в аспирантуру ИСЭРТ РАН по специальностям, связанным с экономикой и управлением, а после – войти в число научных сотрудников Института и продолжить свое обучение уже в докторантуре.

Также обосновывалась точка зрения, что для развития экономики Вологодской области недостаточно изучать только экономическую ситуацию. Не менее важно, например, понимание общественных настроений, в связи с чем были созданы подразделения по изучению социального состояния общества.

Те, кто работал в науке в те времена, поймут реальную цену такой позиции. В условиях политической неопределенности, нарастания числа договоров между федеральным Центром и субъектами Федерации безопаснее и финансово выгоднее, как это делали многие, было поддержать позицию «особости» региона. Но где теперь эти «многие» и где ИСЭРТ РАН?

По рекомендациям Института областным правительством предприняты меры по преобразованиям в лесопромышленном комплексе. В итоге область не только восстановила дореформенные объемы лесозаготовок, но и значительно снизила поставку за рубеж круглого леса, увеличив продажу продукции более глубокой его переработки.

ИСЭРТ РАН разработал рекомендации по развитию ряда сельских территорий области, в частности, примыкающих к крупным городам региона. Аргументируя опасность преувеличения возможностей фермерских хозяйств и личных подворий, сотрудники Института обосновывали перспективность деятельности крупных сельскохозяйственных организаций.

Все годы функционирования ИСЭРТ РАН его сотрудники изучали вопросы формирования бюджета региона и муниципальных образований, вели поиск механизмов совершенствования межбюджетных отношений. В частности, их наработки использовались для совершенствования бюджетных полномочий между органами региональной и местной власти. Правительством Вологодской области в последние годы используется предложенная ИСЭРТ РАН методика оценки результативности межбюджетного регулирования.

Проведенные в Институте в последние годы исследования показали, что реализация программ по импортозамещению, создание институциональных условий модернизации экономики требует не только решить проблему убыли населения, но и значительно прирастить численность населения региона. А для этого необходимо создание привлекательных условий для проживания.

Завершая характеристику несомненных успехов Института, отмечу, что они имели, на наш взгляд, закономерный результат. Принято решение сформировать на базе ИСЭРТ РАН Вологодского научного центра РАН.

\* \* \*

Может показаться странным, что в статье юбилейного номера Журнала его главный редактор столь много внимания уделил опыту регионального НИИ, а не оценке общенациональных проблем и рекомендациям по их решению.

Однако последнюю задачу мы как раз и пытались решить, показав (надеемся, это удалось) тот урок, который преподавал многим в Российской академии наук (да и не только в ней) коллектив Института социально-экономического развития территорий РАН. Не урок того, как нужно выживать, а как нужно развиваться в условиях кризиса.

В современной отечественной научной литературе часто применяется термин «лучший опыт». Как правило, речь идет о лучшем мировом опыте. В своей статье мы привели несомненный для нас пример лучшего отечественного опыта, который негде «списать» за рубежом. Использование опыта ИСЭРТ РАН, как мы полагаем, поможет многим научным центрам РАН не повторить судьбу СОПС.

И последнее.

Вне зависимости от отношения к роли региональной составляющей в социально-экономическом развитии в ближайшем будущем федеральный Центр объективно вынужден будет решать ряд задач.

Первая. Выстраивать экономическую стратегию с учетом того, что регионы России характеризуются различной «реакцией» на рыночные преобразования и различной готовностью к модернизации своих экономик, что делает необходимым их типологию в соответствии с выделенными критериями.

Вторая. Отказаться от подчинения стратегии развития национальной экономики только отраслевым интересам, признав право на существование собственных интересов субъектов Федерации (специфичных для различных их типов) и муниципалитетов.

Третья. Признать, что политика межрегионального социального выравнивания «подсадила» региональные экономики на «иглу» системы трансфертов, для преодоления которой необходимо внести коррективы в модель межбюджетных отношений, ориентируя ее на формирование стабильной доходной базы региональных бюджетов.

Четвертая. Упростить модель разграничения компетенций между федеральным, региональным и местным уровнями, с одной стороны, определив пределы децентрализации полномочий возможностями их организационного и финансового обеспечения; с другой – выстроив систему органов территориального управления с минимальным дублированием функций.

Пятая. Восстановить практически утраченный за два прошедших десятилетия интеллектуальный капитал отечественной регионалистики.