

Александр ШВЕЦОВ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПАТЕРНАЛИЗМ ИЛИ РЕГИОНАЛЬНАЯ СВОБОДА?*

Важнейшее значение в современном процессе регионального развития имеет складывающееся соотношение государственной поддержки и саморазвития регионов. В зависимости от пропорции сочетания этих двух главных факторов предлагается выделять три типа региональной политики – патерналистский, конкурентный и смешанный. Дается обоснование необходимости перехода от регионального развития преимущественно «по государственному проекту» к саморазвитию регионов, сопряженному с интересами крупного бизнеса. Выдвигается концепция двухкомпонентной государственной региональной политики – общесистемной и селективной. Определяются смысл, предпосылки и содержание этих видов региональной политики.

Ключевые слова: государственная региональная политика, государственный патернализм, региональная самостоятельность, региональная экономика, региональное развитие

На фоне затягивающейся экономической стагнации активизировалась общественная дискуссия о структурных реформах, которые смогли бы привести к увеличению темпов роста отечественной экономики и повышению ее эффективности. От этого разговора не остаются в стороне и власти. На состоявшемся 25 мая 2016 г. заседании Экономического совета при Президенте Российской Федерации глава государства предложил провести серию дискуссий по таким темам, как новый облик социальной сферы, здравоохранения, образования, ЖКХ, а также технологическое обновление национальной экономики, улучшение делового климата, совершенствование системы госуправления. В этом ряду свое место, несомненно, должно занять и обсуждение проблем экономического роста в региональном измерении и необходимой модернизации региональной политики. При этом в поиске источников экономического оживления региональной экономики главным, по нашему мнению, сейчас является стратегический вопрос *о соотношении государственной поддержки и саморазвития регионов.*

* В основу статьи положен доклад автора на прошедшей 20 мая 2016 г. VI Международной научно-практической конференции «Абалкинские чтения» на тему: «Подъем экономики регионов – стратегический приоритет для России». М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016.

Варианты государственной политики регионального развития

С точки зрения целей и принципиального содержания государственной региональной политики с известной долей условности можно говорить о трех основных ее типах, образующих каркас своеобразной типологической шкалы теоретически возможных и практически доступных вариантов этой политики.

На одном конце этой шкалы следует поместить тип, который уместно было бы назвать *патерналистской* государственной региональной политикой. Ее отличительной чертой является абсолютная *доминанта целевой установки на повышение однородности социально-экономического пространства страны* (или снижение остроты различий в уровнях социально-экономического развития регионов) путем оказания государственной поддержки менее развитым регионам. Теоретически возможное многообразие способов поддержки регионов в сочетании с объективно существующими различиями естественных предпосылок и фактически сложившейся неравномерностью развития регионов в условиях сильных ресурсных ограничений государственной региональной политики определяют принципиальную обязательность решения при ее проведении задачи многокритериального выбора. Речь при этом идет, с одной стороны, о выборе определенных (соответствующих целям, приемлемых по ресурсным ограничениям и отвечающих критериям эффективности) механизмов (методов и форм) оказания федеральной поддержки и, с другой стороны, об отборе конкретных (имеющих сравнительно худшие оценки уровня развития) регионов (их групп) как объектов государственной поддержки. Таким образом, неотъемлемым и важнейшим атрибутом этого вида государственной региональной политики является *принцип селективности*.

В контексте политики патерналистского типа главной действующей силой регионального развития выступает государство с его централизованными ресурсами, а регионы играют сугубо подчиненную (пассивную) роль как получатели государственной помощи. Подобный механизм принудительного выравнивания больше подходит для государств с чрезмерно высоким уровнем межрегиональных диспропорций и значительным преобладанием в их составе числа слаборазвитых регионов, не обладающих потенциалом для саморазвития. Патерналистская региональная политика, реализуемая на основе принятия главных решений на высшем уровне государственной власти и путем перераспределения средств через бюджет центрального правительства, объективно поддерживает тенденцию к повышению или, как минимум, сохранению централизации управления и усилению зависимости регионов от Центра. Можно сказать, что региональная политика этого типа строится по принципу «сверху вниз».

На противоположном конце предлагаемой типологической шкалы следовало бы поместить тип так называемой *конкурентной* региональной политики. В отличие от патерналистского типа, нацеленного на прямое содействие государства развитию какой-либо конкретной группы регионов, для конкурентной региональной политики характерно *задействование*

механизмов саморазвития каждого из регионов. Причем задействие это происходит на общих и равных для всех условиях конкуренции как за удержание уже имеющихся в регионах предприятий и жителей, так и за привлечение новых инвестиций и приезжих (туристов и др.). Таким образом, неотъемлемым и важнейшим атрибутом этого вида государственной региональной политики является *принцип универсальности*.

В рамках такой политики главной действующей силой регионального развития становятся сами регионы. При этом важной предпосылкой неразрушающего воздействия региональной конкуренции на устойчивость развития государства в целом является отсутствие чрезмерно высокой социально-экономической дифференциации регионов страны.

Другим объективно необходимым условием эффективности региональной политики конкурентного типа является такая степень децентрализации полномочий и ресурсов, при которой Центр определяет лишь общие «правила игры», а власти регионов становятся независимыми и конкурирующими между собой «игроками», полностью самостоятельными в принятии и реализации решений по вопросам регионального развития и целиком ответственными за их результаты. Можно сказать, что региональная политика этого типа строится по принципу «снизу вверх».

Понятно, что говорить о возможности организации «чистой конкуренции» регионов будет еще большим заблуждением, чем настаивать на существовании этого феномена в современном бизнесе. Более того, надо ясно понимать противоестественность прямого переноса в сферу регионального развития принципов и закономерностей функционирования субъектов рынка. Поэтому в полном смысле понятия «конкуренция» данный тип региональной политики в современном мире невозможен в принципе и практически нигде не реализован. Речь может идти о большем или меньшем присутствии элементов конкурентных отношений в реальном развитии регионов.

Между двумя указанными крайними типами государственной региональной политики – патерналистским и конкурентным – на рассматриваемой условной типологической шкале располагаются региональные политики *смешанного типа*, различающиеся пропорциями, в которых сочетаются признаки, характерные для двух указанных крайних ее типов. При перемещении по типологической шкале от одного ее края к другому (от одного типа региональной политики к другому) доминирование (присутствие) признаков одного типа снижается, а другого – возрастает. Таким образом, вполне возможно говорить о типологической шкале государственной региональной политики, точкам на которой соответствуют различные реально допустимые варианты государственной региональной политики. Вообще говоря, таких вариантов может быть множество.

К примеру, в современной России закрепился вариант с доминированием признаков патерналистского типа государственной региональной политики, и пока нет достаточных оснований для прогнозирования в ближайшей перспективе каких-либо существенных преобразований в этой сфере. Обсуждаемые в настоящее время новации по модернизации механизмов регионального развития не затрагивают главного смысла государственной региональной политики, состоящего в оказании феде-

ральной поддержки отдельным регионам. Тем не менее, весьма заметная разница в выдвигаемых предложениях, несомненно, просматривается, что дает основания говорить о различающихся конкретными деталями подходах в рамках неизменной общей парадигмы.

Один из этих подходов, например, развивает устоявшуюся линию федерального Правительства на выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации путем оказания прямой финансовой и иных видов прямой и косвенной поддержки наиболее отсталым и депрессивным регионам в целях подтягивания их до среднероссийского уровня. При этом главной декларируемой заботой федеральной власти в рамках этой концепции на протяжении последних нескольких лет выступает поиск такого способа поддержки слаборазвитых регионов, который бы позволил избежать закрепления иждивенческого типа поведения их руководства, а стимулировал бы власти таких регионов к активизации их собственных усилий по решению региональных проблем в сочетании с получаемой ими федеральной помощью, которая в благоприятной перспективе должна постепенно уменьшаться. Логичными в этом плане выглядят усилия Минфина России по использованию в механизмах распределения межбюджетных трансфертов стимулов для увеличения субъектами Российской Федерации их собственной доходной базы. В частности, в качестве такой стимулирующей меры можно считать отказ от учета при расчете бюджетной обеспеченности регионов на очередной финансовый год прироста их собственных бюджетных доходов в отчетном году.

Смысл еще одного подхода, в свое время инициированного и отстаиваемого руководителями группы так называемых регионов-доноров, заключается в кардинальном изменении состава регионов, выступающих в качестве объектов государственной поддержки. По замыслу авторов этого подхода, вместо оказания помощи многочисленным отсталым регионам целесообразнее было бы перейти к поддержке немногих регионов-лидеров. При этом предполагается, что целенаправленное федеральное содействие этим регионам способно придать такое энергичное ускорение их развитию, созидательный импульс которого неизбежно должен будет вызвать цепную реакцию экономического оживления и во всех остальных регионах. Тем самым более благополучные регионы в рамках такой политики должны сыграть роль «локомотивов роста», способных «увлечь» за собой отсталые регионы.

Примером варианта с преобладанием признаков конкурентного типа региональной политики является подход, практикуемый в Европейском союзе. Здесь на общем фоне конкурентной «войны территорий» уже долгое время применяются инструменты селективного содействия развитию отдельных регионов с помощью механизмов так называемых структурных фондов Евросоюза, ресурсами которых вправе воспользоваться территории, удовлетворяющие определенным критериям¹.

¹ См.: *Швецов А.Н.* Концептуальные особенности, институты и инструменты новой региональной политики Евросоюза // *Российский экономический журнал.* 2008. № 1–2. С. 91–95.

Региональная политика трансформационного периода

Определяясь с предметным содержанием, а также с выбором целей и средств новой региональной политики, по нашему мнению, надо исходить из того, что она призвана стать инструментом разрешения главного противоречия современного периода пространственного развития в России. Это противоречие состоит в кардинальном несоответствии (антагонизме) пространственной организации жизнедеятельности, целенаправленно, энергично и последовательно формировавшейся в предшествующие десятилетия путем воплощения *исключительно государственных* планово-директивных решений (схем развития и размещения производительных сил, а также расселения на территории СССР), качественно новым обстоятельствам, возникшим вследствие пережитого страной в 90-е гг. крутого формационного поворота.

Очевидны объективная закономерность, большая длительность и территориальная неравномерность *переходного периода*, необходимого для снятия аномальной остроты отмеченного противоречия. Способами, с одной стороны, стихийного саморазрешения и, с другой – регулируемого преодоления этого противоречия стали соответственно кризис и реформы, совокупным следствием которых выступает новая территориальная среда, характеризующаяся уникальным сочетанием (по числу, содержанию, остроте и неравномерности проявления) территориально опосредованных проблем.

На смену централизованно-плановому распределению хозяйственного потенциала по территории страны пришел стихийный процесс стягивания не только производства, но и экономической активности вообще в наиболее жизнеспособные ареалы. Только жизнеспособность имеет здесь уже другие объективные причины и связана либо с наиболее благоприятными природно-ресурсными предпосылками, либо с выгодами географического положения (транспортная доступность, близость к рынкам сбыта и т.д.). Следствиями неуправляемой постсоветской трансформации социально-экономического пространства в отдельных территориальных частях страны являются разные ситуации – запустения, хронического кризиса, нестабильности, бурного развития и т.п.

Трансформационный период требует адекватной государственной региональной политики, предметом которой в широком понимании должны стать осмысленные действия власти как реакция на территориально разнообразные процессы изменения советского типа организации социально-экономического пространства. Осмысленными эти действия могут стать только при условии ясного понимания долговременных государственных интересов и возможностей их реализации в сфере регионального развития. Другими словами, государству необходимо определиться, *во имя каких целей, какими способами и за счет каких средств* оно намерено влиять на содержание и последствия, темпы и направленность преобразований социально-экономического пространства страны и ее отдельных территориальных частей. Выбор верной политики сулит значительные выгоды, тогда как ошибочная политика чревата очень высокими экономическими и социальными издержками. Нынешние же

деяния власти свидетельствуют об отсутствии корректного понимания государственных интересов и возможностей в процессах регионального развития. Вследствие этого государство, у которого в последние годы появилось подкрепленное ресурсами стремление возобновить свою активность в этой сфере, вынуждено действовать пока беспорядочно и вслепую. Не выработав для себя новых ценностных ориентиров, власть зачастую сбивается на стереотипное воспроизведение (хотя и пытаюсь сделать это на новый лад) советских подходов².

Преодоление советских стереотипов связано с актуальной необходимостью стратегического выбора, состоящего в переходе от государственного патернализма к региональной свободе, от регионального развития преимущественно «по государственному проекту» к саморазвитию регионов. Последнее сопряжено с интересами крупного бизнеса, который играет возрастающую роль в преобразованиях экономического пространства, а в ряде регионов становится главной движущей силой их социально-экономического развития. В свою очередь крупные частные корпорации уделяют повышенное внимание разработке собственных региональных стратегий.

Содержание общесистемной региональной политики

Регионы должны сами заботиться о своем комплексном сбалансированном развитии, необходимые условия для которого в свою очередь должен обеспечивать Центр, осуществляя *общесистемную региональную политику*, направленную на создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию *всех* регионов. Меры такой общесистемной политики должны иметь не какое-либо избирательное назначение (четкую нацеленность на конкретный регион), а более или менее равномерно влиять на все субъекты Российской Федерации, формируя экономическую и институциональную, организационную и правовую среду их самостоятельной активности.

В ряду неотложных действий в этом направлении пальма первенства, по нашему мнению, должна принадлежать комплексу мер, нацеленных на последовательное и значительное *снижение централизации* в принятии и реализации решений по проблемам регионального развития. Упор при этом следовало бы сделать на *существенном* (а не гомеопатическом) *перераспределении в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации налоговых и иных доходов*, которыми региональные власти могли бы распоряжаться самостоятельно без оглядки на Центр. Говоря о бюджетно-налоговой децентрализации, надо понимать, что эта мера будет иметь неодинаковые последствия для разных регионов. По свидетельству Н. Зубаревич³, половина регионов Дальнего Востока и слаборазвитые республики не выиграют от этого ничего, поскольку и без того они

² См.: Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // *Пространственная экономика*. 2015. № 1. С. 48–50.

³ См.: Зубаревич Н. Рента за спокойствие / URL: <http://lenta.ru/articles/2015/04/15/zubarevich/>.

получают почти все собранные на их территориях налоги. Совсем немного смогут приобрести от налоговой децентрализации регионы-середняки. Весьма заметно может повыситься бюджетная обеспеченность относительно развитых регионов, ну а самые преуспевающие регионы получают наибольшую выгоду. Таков будет расклад в первоначальный момент. Но на это надо идти, тем более что впоследствии картина станет иной — более справедливой и понятной. Однако федеральная власть ни в какую не идет на этот кардинальный шаг, предпочитая по-прежнему решать проблемы нехватки средств в региональных бюджетах путем выборочного (по своему усмотрению) предоставления им помощи из федерального бюджета, т.е. *Центр сохраняет твердую приверженность прежнему курсу на поддержание бюджетной зависимости регионов.*

Другое важнейшее направление общесистемной региональной политики — *снятие федеральных барьеров* (правовых, организационных, административных), препятствующих привлечению и эффективному использованию инвестиций в регионы. Нам привычно слышать о необходимости реального облегчения регулирования бизнеса, о максимальном облегчении его работы — снятии административных барьеров, уменьшении проверок и проч. Никто не сомневается в том, что рост ВВП возможен, только если конкретные компании согласятся инвестировать в свое развитие. Но все эти соображения не менее актуальны и для регионов!

При всех полученных якобы регионами благах от разграничения полномочий между федеральными и региональными властями последние часто сталкиваются с ситуациями, когда они оказываются не в состоянии самостоятельно решать важнейшие для них инвестиционные проблемы. Причиной этому является то, что по массе (в т.ч. и незначительных) вопросов они вынуждены по-прежнему с огромным трудом добиваться резолюций (согласований, разрешений) разнообразных органов федерального уровня, в компетенции которых, как и прежде, остаются многие рычаги управления процессами на местах. Показательно, что стенограммы заседаний Госсовета на протяжении многих лет просто пестрят обращениями к Президенту страны мольбами руководителей регионов найти управу на «саботаж» многочисленных центральных ведомств.

В длинном ряду барьеров, сдерживающих инвестиционную активность в регионах, особые нарекания вызывают многоступенчатый и непрозрачный порядок отбора и согласования инвестиционных проектов, сложность процедур отвода земельных участков, необходимость получения многочисленных разрешительных документов, параллелизм и дублирование функций контролирующих федеральных органов, отсутствие слаженности взаимодействия федеральных ведомств, между которыми распределены полномочия по вопросам, связанным с осуществлением инвестиций, наличие множества противоречий в различных федеральных законах, регулирующих инвестиционную деятельность (налоговый, бюджетный, земельный, градостроительный, жилищный и таможенный кодексы, законы об иностранных инвестициях, инвестиционной деятельности, об электроэнергетике и др.). Острой критике подвергается низкая эффективность деятельности территориальных подразделений федеральных исполнительных органов, которые, несмотря на свою много-

численность, оказываются не в состоянии решать текущие вопросы из-за отсутствия у них нужных полномочий. Вызывает серьезное недовольство механизм установления базовых тарифов на услуги федеральных инфраструктурных монополий, к величине которых рентабельность инвестиционных проектов во многих регионах стала более чувствительной, чем к ставкам налогообложения.

В решении вопросов повышения инвестиционной привлекательности региональных экономик широкоформатные (в общегосударственном масштабе) усилия федеральной власти по институциональному развитию и расширению общественной инфраструктуры в интересах всех регионов оказываются для государства менее предпочтительными в сравнении с централизованной точечной заботой: во-первых, об отдельных иностранных инвесторах (в основном о наиболее крупных и заметных) и, во-вторых, о создании особо благоприятных (льготных) инвестиционных условий в границах отдельных избранных локальных территорий (зон) с помощью введения в них так называемых особых правовых режимов ведения предпринимательской деятельности.

Важнейшей сферой ответственности Центра является создание и поддержание условий для рационального *распределения рабочей силы и капитала* по регионам страны, исходя из их естественно-географических преимуществ и на основе рыночных механизмов. Усилия федеральной власти должны быть направлены на устранение барьеров, мешающих перемещению рабочей силы и капитала в регионы с более высоким уровнем доходности. Общим должен стать принцип «миграция рабочей силы вслед за рабочими местами». Отказ от рыночных механизмов, регулирующих отток рабочей силы из отстающих регионов в регионы опережающего развития, может быть сделан только в том случае, если по геополитическим или социальным соображениям будет признано, что достижение устойчивого роста в отсталых регионах предпочтительнее переселения людей оттуда. В этом случае будет действовать обратный принцип «миграция рабочих мест вслед за рабочей силой».

С учетом советского наследия в пространственном размещении производительных сил и расселении, а также ввиду крайне низкой мобильности капитала и рабочей силы в сочетании с неблагоприятными демографическими тенденциями миграционная компонента региональной политики должна приобрести очень большое значение. Приоритетными в этой сфере являются вопросы создания рынка доступного жилья, инфраструктуры, а также законодательного регулирования миграционных процессов.

Еще одним направлением общесистемной региональной политики должно стать законодательное установление и практический контроль соблюдения требования обязательного *учета региональных условий и оценки региональных последствий* решений, принимаемых всеми федеральными органами власти. В настоящее время ни федеральное Правительство в целом, ни одно отдельно взятое федеральное ведомство не имеет полного и достоверного представления о том, как принимаемые ими решения накладываются на «сетку регионов». Между тем, без преувеличения, можно сказать, что любое из этих решений имеет четкую региональную привязку, реализуется на сугубо конкретной территории, даже если прямо и

не касается региональной проблематики, а имеет отраслевую ориентацию или объектную привязку (направлено, скажем, на сооружение производственного или инфраструктурного объекта, на поддержку научного центра, на повышение зарплаты отдельным категориям работников и т.п.). Любое решение (экономическое, инвестиционное, социальное и др.) обязательно имеет регионально опосредованные эффекты и последствия. И это непреложное обстоятельство пока мало или вовсе не учитывается органами федеральной власти в практике принятия и реализации государственных решений, что снижает их обоснованность и результативность, не способствует гармонизации отношений Центра и регионов.

В связи с этим не только желательно, но и, безусловно, необходимо введение регионального разреза во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне. Первоочередное и особое внимание должно быть уделено реализации указанного требования при организации финансового планирования в рамках бюджетного процесса. Не первый раз приходится повторять, что для повышения обоснованности бюджетных решений требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков в рамках бюджетной системы страны. Другими словами, нужен официальный территориальный разрез доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющий оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» потоков денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные позволят понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории (муниципального образования или субъекта Российской Федерации) в федеральный, региональный и местный бюджеты, и, наоборот, — сколько средств из этих бюджетов расходуется на той же самой территории. На основе такой информации можно будет судить о финансовой самодостаточности каждой территории и о ее финансовой способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неоказании финансовой поддержки.

Исключительно важным для развития регионов является такой вид принимаемых на федеральном уровне концептуальных документов, как стратегии развития базовых отраслевых комплексов экономики страны (транспортная стратегия России, энергетическая стратегия России и др.). Каждый из подобных документов должен разрабатываться с учетом региональной структуры экономики и содержать обязательные разделы, характеризующие территориальный разрез планируемого развития той или иной отрасли.

Региональный разрез должен обязательно появиться и у всех федеральных целевых и государственных программ. При этом речь идет не о разрабатываемых и реализуемых федеральными органами власти собственно региональных программах, которые такой разрез имеют «по определению», а о любых специализированно-отраслевых или проблемно ориентированных программах. Наличие регионального разреза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых

программных мероприятий, т.е. каждое из них должно получить «прописку» по месту его будущей реализации. В результате этого должна быть получена информация о том, где, в каком населенном пункте «осядет» каждый ассигнованный на реализацию этих мероприятий (в виде инвестиций или зарплаты) бюджетный рубль; где, в каком населенном пункте и какой эффект будет получен от использования каждого бюджетного рубля.

Минэкономразвития России предварительно рассматривает, а Правительство России утверждает инвестиционные программы крупнейших государственных корпораций. В этих прогнозно-плановых документах развития государственных корпораций также обязательно должен присутствовать территориальный разрез. Это требование не является для указанных компаний неожиданным или чрезмерным, поскольку все они, как правило, уже разрабатывают на протяжении нескольких лет для своих нужд концепции региональной политики своего развития. Необходимо только сделать открытой (т.е. доступной для всех заинтересованных регионов) информацию, содержащуюся в этих региональных прогнозах и планах государственных корпораций.

Таким образом, *региональный разрез* должен стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных и проектных документов и решений.

Смысл и основания селективной региональной политики

Наряду с общесистемной региональной политикой необходимо проведение селективной региональной политики, выражающейся в целенаправленно-избирательном влиянии на определенные территориальные части страны, в воздействии на складывающиеся в них конкретные социально-экономические и экологические ситуации. В отношении данного направления региональной политики приоритетной задачей является упорядочение хаотично складывающейся многолетней практики принятия федеральных решений по отдельным «проблемным территориям», переход от спонтанного реагирования Центра на «сигналы о помощи» отдельных регионов к систематическому порядку оценки положения в регионах, селекции региональных ситуаций, требующих федерального вмешательства, выработке и применения мер необходимой помощи.

Важнейшим компонентом указанного порядка должна стать *системная диагностика*⁴ региональных состояний и процессов, которая с помощью особых информационно-аналитических методик обследования регионов могла бы обеспечивать распознавание и оценку проблемных ситуаций и явлений. При этом в поле зрения Центра в качестве потенциальных объектов его реагирования должны попадать не любые проблемные ситуации, а только те, которые, во-первых, имеют существенное значение в контексте общегосударственных интересов (содержат серьезную угрозу дестабилизации ситуации в стране в целом, ухудшения ее геополитического положения и т.д.) и, во-вторых, ситуации, которые

⁴ Подробнее см.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012.

сами региональные власти не в состоянии выправить самостоятельно (без участия Центра).

Отбор таких ситуаций может быть осуществлен Центром либо по собственной инициативе в результате систематического «сканирования» им социально-экономического пространства страны и выявления «очагов нестабильности», либо в ответ на предложения отдельных регионов, сигнализирующих Центру о своих непреодолимых трудностях. В любом случае шанс попасть в число «избранных» должны получить лишь особо сложные проблемные ситуации, выход из которых предполагает одновременные и согласованные изменения во всех важнейших аспектах функционирования региональных систем. Это значит, что обеспечить их возможно только с помощью регулятивных воздействий в широком диапазоне целей, средств и объектов, т.е. путем применения *системы мер*.

Соотношение общих и избирательных мер государственной политики

Применительно к описанному двухкомпонентному составу региональной политики — общесистемной и селективной — не лишен смысла вопрос о соотношении этих двух ее составляющих. Обращаясь к практике, можно констатировать, что при сложившейся высокой степени централизации ресурсов и полномочий совокупность реальных действий федеральных органов власти, которая по своему предметному содержанию может квалифицироваться в качестве региональной политики, неизбежно стала носить в большей степени селективно-поддерживающий, чем общесистемный регулятивно-институциональный характер.

По осязаемым последствиям для большинства российских регионов, лишенных необходимых для своего развития собственных средств и властной самостоятельности, прямое и в первую очередь материальное участие федерального Центра (нередко превосходящее собственно региональные усилия) в определении и реализации основных направлений развития конкретных территорий не идет ни в какое сравнение с невнятными общими мерами косвенного воздействия Центра на развитие регионов путем создания им необходимых для этого финансовых, организационных и правовых условий исходя из примата интересов развития страны в целом.

Такие избирательно осуществляемые по решению федеральных властей и на средства федерального бюджета действия в отношении тех или иных регионов выражаются в пополнении их бюджетов (для выравнивания бюджетной обеспеченности проживающего в них населения, выполнения делегированных сверху полномочий и пр.), сооружении конкретных материальных объектов (инфраструктурных — мостов, дорог, электростанций и др.; социальных — больниц, школ, жилья и пр.), приобретении для региональных и муниципальных нужд разнообразного имущества (оборудования для медицинских учреждений, автомобильного транспорта для служб «скорой помощи», компьютеров для школ и пр.).

При всей важности мер государственной поддержки для преодоления трудностей развития отдельных отсталых (проблемных) регионов нельзя не видеть существенных негативных последствий, которые за собой влекут подобные решения федеральной власти. Прежде всего надо обратить внимание на заведомо низкую действенность решений Правительства страны, не располагающего достоверной и полной информацией о проблемах, условиях и возможностях роста в той или иной местности. Поэтому неудивительно, что слишком часто решения, принимаемые в отношении конкретных регионов, могут определяться не столько социально-экономическими соображениями, сколько политическим лоббированием и потому нередко являются крайне политизированными. Кроме того, крупные субсидии Центра неминуемо порождают иждивенческие настроения региональных властей и угнетающе действуют на местные стимулы экономического роста, повышения эффективности и расширения собственной налоговой базы регионов.

В условиях менее централизованной системы организации регионального развития, переход к которой, по нашему убеждению, становится главным императивом реформ в этой сфере, пропорция между компонентами региональной политики, скорее всего, изменится. Получив больше средств и полномочий, региональные власти смогут значительно расширить свои возможности самостоятельного (без участия Центра) решения проблем регионального развития, в то время как федеральные власти смогут сосредоточиться преимущественно на вопросах создания необходимых для этого общих условий и предпосылок. Это будет означать снижение роли селективной составляющей региональной политики и возрастание значения ее общесистемного компонента.

При переходе к более децентрализованной системе сам собой отпадает вопрос о том, кому государство должно оказывать поддержку — слабым или сильным регионам. Напомним, что некоторое время назад разрабатывалась и получила одобрение концепция регионального развития, предусматривающая переход от политики государственной поддержки отсталых регионов к поддержке региональных «точек роста» — наиболее успешно развивающихся регионов, которым отводилась роль «локомотивов» регионального развития, способных увлечь за собой депрессивные регионы. Вполне понятно, что эта концепция получила активную поддержку со стороны регионов-лидеров, увидевших в ней возможность преодолеть общесистемные ограничения (в первую очередь ресурсные), которые накладывала на процессы регионального развития высокоцентрализованная система государственного регулирования.

В случае децентрализации ресурсов и полномочий регионы-лидеры выиграют намного больше, нежели в условиях получения ими централизованной поддержки. При прочих равных условиях самостоятельное распоряжение своими собственными потенциалами позволит этим регионам и без такой поддержки обеспечить свой рост. Что же касается отсталых регионов, не располагающих достаточными потенциалами развития, то им как раз и не обойтись без государственной помощи. Таким образом, *миссия государства* должна состоять в том, чтобы *развязать руки сильным регионам и помогать слабым*.

Сможем ли мы выскочить из исторической колеи?

В заключение уместно задаться вопросом о жизнеспособности идеи отказа от государственного патернализма в пользу большей региональной автономии. Задуматься об этом совсем нелишне, учитывая, что для России на всех этапах исторического пути был характерен *примат именно государственного начала* и использования исключительно *государственных рычагов* в осуществлении любых инноваций и модернизаций. В России, где государство всегда было «великой ценностью и великой тяготой», каждый очередной крутой перелом в экономической политике (будь то петровские преобразования, столыпинские реформы, ленинская НЭП, сталинские коллективизация и индустриализация, маленковские и хрущевские новации и др., вплоть до нынешней путинской модернизации) одинаково приводил к *усилению роли государства* в развитии страны.

Вот и новейший период подтвердил эту закономерность и безуспешность попыток выскочить из исторической колеи. Напомним, что на протяжении нескольких десятилетий советского периода региональное развитие в стране обеспечивалось системой, основанной на абсолютном *доминировании централизованного государственного подхода*. Вследствие пережитого страной на рубеже 90-х гг. крутого формационного поворота произошло резкое *ослабление роли централизованного государственного начала* в пространственном развитии, сопровождавшееся стихийным *ростом региональной самостоятельности*. Вектор и характер проходивших преобразований были заданы знаменитым президентским призывом к российским регионам: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Начавшийся региональный *«парад суверенитетов»* привел к установлению нового баланса в государственно-региональных отношениях, выразившегося в законодательном требовании паритетного (в соотношении «50 на 50») распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами. Однако нарастание проблем неупорядоченной децентрализации привело в 2000-е гг. к *восстановлению доминирующего значения государства* в региональном развитии. Центральная власть в борьбе с «региональной вольницей» быстро вернула себе роль «вершителя судеб» регионов, ведающего ключевыми вопросами их жизнедеятельности — от назначения губернаторов и утверждения стратегий развития до наполнения бюджетов и притока инвестиций. На смену бюджетно-налоговому паритету в государственно-региональных отношениях пришло усиление централизации ресурсов бюджетной системы (от соотношения «50 на 50» к пропорции «60 на 40» и даже «70 на 30»). Выражением сути очередной трансформации модели регионального развития стал переход от спорадического «парада суверенитетов» к сознательно и настойчиво выстраиваемой *«вертикали власти»*. И хотя этот переход не означал прямой реставрации советской модели тотального огосударствления регионального развития, возврат в историческую колею все же состоялся.

Отмеченная доморощенная государствоцентричная политическая линия оказывается несравнимо сильнее других подходов в силу того, что имеет глубокие исторические корни, опирается на прочно укорененные национальные ценности. Но выделяя эту отечественную черту — неиз-

менную верность традиционному подходу, следует вместе с тем заметить, что подобная стойкая приверженность стереотипным принципам обоснования и выбора важнейших политических решений свойственна отнюдь не только нашей стране. Похоже, для систем политического управления всех государств характерна подобная закономерность, смысл которой заключается в том, что в любой стране на протяжении довольно длительных периодов всякий раз *при столкновении с новыми задачами воспроизводятся прежние национальные стратегии*. Когда перед нацией встает новая проблема, требующая политического выбора, *новые институты создаются по образцу и подобию неоднократно использованных ранее*. Поиск ответов на новые вызовы происходит не столько под влиянием содержания новых задач, сколько *в русле малоподвижной укорененной политической культуры, являющейся сердцевинной структурой государственной власти; в рамках устойчивых архетипов мышления политических элит и бюрократии, закрепивших исторически сложившиеся в разных странах неоднородные представления о порядке и рациональности, вокруг которых и формируются современные стратегии и политики*⁵.

Эта мысль в настоящее время подкрепляется результатами множества научных исследований, доказывающих реальность феномена «зависимости от траектории развития»⁶. И большой вопрос, сможем ли мы выскочить из колеи государственного патернализма и задействовать более эффективные факторы роста, связанные с большей региональной свободой?

⁵ См.: Доббин Ф. Формирование промышленной политики: Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли / авториз. пер. с англ. Е.Б. Головляничиной под науч. ред. В.В. Радаева. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.

⁶ Снеговая М. Россия, которую мы не теряли / URL:// <http://worldcrisis.ru/crisis/1538821>.