

ВОПРОСЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

© 2024

УДК: 332.1

Сергей Капканщиков

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики
филиала МГУ им. М.В. Ломоносова в г. Севастополе
(г. Севастополь, Российская Федерация)
(e-mail: kapkansv@mail.ru)

ДИЛЕММА «СПРАВЕДЛИВОСТЬ—ЭФФЕКТИВНОСТЬ» В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Выводя необходимость государственной региональной политики из концепции фиаско рынка, автор с привлечением центр-периферийной теории Д. Фридмана обосновывает факт избыточной социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации, которая оказывает не ускоряющее (как в случае с нормальным расслоением регионов), а тормозящее воздействие на долгосрочный экономический рост. Четкое разделение российских регионов в рамках классификации «центр—периферия—полупериферия» на базе классификации теоретиков пространственной политики по Г. Камерону в качестве неинтервенционалистов, адапторов и радикальных преобразователей позволяет поставить вопрос о наилучшей степени вмешательства российского государства в регулирование территориальной структуры. Центральной проблемой статьи выступает проведенный в ней сравнительный анализ двух альтернативных подходов в рамках моделей «территориальная справедливость» и «экономическая эффективность» с характеристикой используемых в каждой из них инструментов. Обосновывая объективные закономерности циклического развития, выводящие на первый план ту или иную модель регионального регулирования, а также связывая их использование с достигнутым уровнем хозяйственного развития страны, автор доказывает неизбежность опоры российской пространственной политики на выравнивающую модель. Однако во избежание воспроизводства социального иждивенчества дотационных территорий подчеркивается острая необходимость тесной увязки региональной политики государства с политикой структурной, нацеливающей их сочетание на достижение не сырьевого, а инновационного развития отечественной экономики.

Ключевые слова: региональная и структурная политика, центр, периферия, полупериферия, неинтервенционалисты, адапторы, радикальные преобразователи, территориальная справедливость и эффективность, инструменты региональной политики, нормальная и избыточная дифференциация регионов, пороговое значение региональной безопасности.

DOI: 10.31857/S0207367624020081

Одним из наиболее негативных проявлений фиаско рынка выступает тот факт, что механизм рыночной конкуренции не способен гарантировать оперативного разрешения региональных проблем, которые периодически обостряются в тех или иных странах под воздействием многообразного комплекса природно-географических, геополитических, социальных, исторических, этно-национальных, демографических, культурных и иных нерыночных факторов и выражаются в существенной неравномерности хозяйственного освоения различных территорий. Крайне труднопреодолимой общемировой тенденцией является неравномерность размещения производственных ресурсов по территории планеты, разных государств и составляющих их регионов, а значит,

отчетливая неоднородность экономического пространства. При этом социально-экономическая асимметрия регионов внутри одной и той же страны по уровню индустриального (а где-то и постиндустриального) развития, залежам полезных ископаемых, реальным доходам, занятости, доступности образовательных и медицинских услуг, а значит, по степени развития физического, природного и человеческого капитала зачастую оказывается даже более масштабной, нежели различия между отдельными странами. Наиболее отчетливо она обозначается в территориально протяженных государствах с большим многообразием природно-климатических условий. Значительная межрегиональная асимметрия социально-экономических показателей характерна также для государств не с унитарным, а федеративным устройством. «Федеративные государства, — отмечают А.О. Юшков, Н.Ю. Одинг, Л.И. Савулькин, — состоят из совокупности неравномерно развивающихся регионов, часть которых процветает и обеспечивает стабильность федерации в целом (регионы-доноры), а другие отстают в развитии и превращаются в аутсайдеров (регионы-реципиенты)» [13. С. 46].

Таким образом, свободно функционирующий рыночный механизм порождает концентрацию производства, капитала, рабочей силы, наиболее продвинутых технологий на относительно небольших пространствах, плодотворно использующих в интересах своих жителей многочисленные агломерационные эффекты, имеющийся человеческий капитал, мощные финансовые ресурсы и всесторонне развитую инфраструктуру. Такие процветающие пространства в теории региональной политики классифицируются как центр (ядро), обладающий целым рядом бесспорных конкурентных преимуществ. Например, начиная с 1960-х годов в мире весьма популярным было представление о решающем вкладе в хозяйственный прогресс регионов ядра их отчетливой экспортной ориентации, которая всемерно стимулировалась властями, особенно в плане вывоза продукции с высокой долей добавленной стоимости. В то же время неким антиподом их выступают периферийные регионы, сталкивающиеся, напротив, с деконцентрацией производительных сил, четким акцентом на сельское хозяйство, добывающую промышленность и отличающиеся намного менее тесной связью с мировыми рынками. Несмотря на невысокий уровень заработной платы и недорогую землю, которые, казалось бы, должны были обеспечивать ощутимую экономию на издержках производства, они из-за географической удаленности от центра, а также из-за накопившегося технологического, инфраструктурного, финансового отставания и низкого платежеспособного спроса населения зачастую оказываются в поистине бедственном положении. Между этими крайними полюсами расположены регионы так называемой полупериферии, экономика которых находится в некоем промежуточном состоянии. Находясь нередко не столь далеко от ядра, ключевых для данной страны инфраструктурных объектов, в том числе транспортно-логистических путей, они еще не располагают сколько-нибудь ощутимыми достоинствами, а их природные ресурсы во многом пока недостаточно востребованы рынком. Впрочем, в случае наступления неких кардинальных экономико-политических и иных перемен (например, протекающей сегодня

смены господствующего мирохозяйственного уклада с американского на азиатский во главе с КНР) подобные полупериферии, например российские Крым и другие новые территории, азиатская Россия и особенно ее Дальний Восток, плодотворно воспользовавшись открывшимся историческим шансом, способны со временем трансформироваться в новые центры прогресса, реальные конкуренты Японии, Южной Кореи, Сингапуру, регионам Евросоюза и КНР, что на периферийных территориях является крайней редкостью.

Эти ключевые региональные диспропорции являются непосредственным объектом исследования в рамках специальной центр-периферийной модели, которая впервые была представлена в 1966 г. Д. Фридманом в его книге «Политика регионального развития: опыт Венесуэлы» [15]. Воспроизводимые в рыночном хозяйстве на расширенной основе, они, в свою очередь, влекут за собой серьезные деформации рынка труда, хроническое несоответствие спроса на труд и его предложения, а значит, острый дефицит рабочей силы и повышение уровня жизни на одних территориях, региональную безработицу и массовую бедность — на других, что еще более обостряет и без того серьезные социально-политические противоречия между ядром и «глубинкой». Известно, что в бурно растущем Китае функции центра в конце XX в. выполняли девять провинций и автономных районов Восточной зоны вкупе с тремя городами центрального подчинения — Пекином, Шанхаем и Тяньцзинем, обладающими статусом провинций. Отличаясь отчетливой экспортной ориентацией своих производств и всемерно поощряя мощный приток прямых иностранных инвестиций, Восточная зона внесла и продолжает вносить решающий вклад в китайское «экономическое чудо». Роль же периферии играет аграрно-индустриальная, территориально наиболее обширная Западная зона, в хозяйственном смысле ориентированная на добычу и переработку первичного сырья, а роль полупериферии — существенно менее открытая внешнему миру Центральная зона КНР, основной упор в которой отчетливо делается на использование внутренних ресурсов развития.

Со стартом рыночной трансформации в России на ее просторах был запущен процесс радикальной пространственной трансформации, результатом которой тоже явилось серьезное усиление центр-периферийных различий регионов. Территориальная несправедливость как наглядное проявление фиаско рынка непременно должна была обозначиться в этой наибольшей по площади стране мира, имеющей к тому же федеративное устройство. Как результат, чуть ли не решающим фактором устойчивого неравенства в уровне и качестве жизни россиян выступает сам регион их проживания. Иного и быть не могло в условиях, когда объемы произведенного валового регионального продукта (ВРП) на душу населения уже на рубеже XX—XXI вв. различались в субъектах Федерации в 21 раз, а произведенной промышленной продукции — более чем в 30 раз [2. С. 90]. Спустя два десятилетия, несмотря на многочисленные принятые властями программы, в которых особо подчеркивалась острая необходимость сбалансированного, комплексного, всестороннего, эффективного пространственного развития страны, ситуация в лучшую сторону принципиально не изменилась. Более того, по ряду индикаторов «положение дел не только не

стабилизировалось, но даже ухудшилось» [4. С. 264]. Например, по расчетам А.В. Кольчугиной, в 2016 г. душевое промышленное производство в Республике Ингушетия отставало от соответствующего показателя в Тюменской области в 103 раза [9. С. 42]. В 2018 г., при среднедушевом общероссийском уровне ВРП в 578,7 тыс. руб., он составил в Республике Ингушетия всего 112,6 тыс. руб., в то время как в Ненецком автономном округе — 6950,4 тыс. руб. Получается, что эти два крайних полюса разошлись по данному показателю в 62 раза. Наибольшую же тревогу вызывает поистине колоссальный разрыв между регионами по удельному весу инновационной продукции в общем объеме создаваемых в них товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг.

Конечно, чрезмерная неравномерность в распределении душевого ВРП в большой степени нейтрализуется повышенными налоговыми изъятиями из регионов, отличающихся прежде всего богатством разрабатываемых недр, а также немалой трансфертной поддержкой бедных регионов со стороны федеральной казны. В 2018 г. ее в различных формах получили 73 субъекта Федерации из 85, а в 2023 г. в связи с присоединением новых территорий их стало еще больше. Это, естественно, сопровождается заметно меньшей дифференциацией и, напротив, куда большей пространственной справедливостью в распределении. Однако и после включения подобных перераспределительных механизмов подоходное и поимущественное расслоение россиян, проживающих в различных регионах, остается чрезмерным. Так, ВРП Московской агломерации, рассчитанный по паритету покупательной способности, в 2020 г. превысил 1 трлн долл. (примерно 1/4 общероссийского). Это больше, чем у Лондона, Пекина, Парижа, Шанхая, хотя и меньше, чем у Нью-Йорка, Токио, Сеула и Лос-Анджелеса. Москвичи располагают более чем третью всех банковских вкладов россиян. В столичную экономику, в которую вмонтированы многочисленные властные структуры и штаб-квартиры крупного бизнеса, мощным потоком направляются инвестиции, и это уводит ее в еще больший отрыв. Помимо Москвы, лишь немногие субъекты Федерации — Московская область, Санкт-Петербург, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область с округами и Сахалинская область — не испытывают острых финансовых проблем за счет стабильного присвоения столичной и конъюнктурной ренты [1. С. 42]. Неслучайно намного более трети всего введенного в 2022 г. жилья пришлось именно на эти и без того процветающие по российским меркам регионы. «Такие разрывы, — подчеркивает А.Р. Бахтизин, — увеличивают опасность локальных социальных кризисов и межрегиональных конфликтов, подпитывают тренд дезинтеграции национальной экономики» [9. С. 41]. И, действительно, подобные угрозы не обходят стороной нашу необъятную страну.

«Уже более тридцати лет постсоветского существования, — отмечают В.А. Крюков и В.Е. Селиверстов, — Россия не может найти и реализовать адекватную ее специфике модель социально-экономического развития, основанную на гармонизации интересов государства и регионов» [6. С. 23]. При этом главной причиной действия однозначно негативной тенденции дезинтеграции прежнего единого экономического пространства после распада СЭВ и СССР

явилось задействие неолиберального варианта рыночных преобразований в русле «шоковой терапии». Поляризация российских регионов во многом предопределялась всемерно приветствуемой неоклассиками эволюцией отечественной экономики в русле исторически тупиковой экспортно-сырьевой модели. Действительно, ведущим фактором дифференциации территорий выступает величина выручки от внешнеэкономической деятельности, связанной с добычей и вывозом уникального набора природных ресурсов. Конечно, хотя целый ряд обладающих огромными богатствами недр северных регионов отличается наивысшими доходами своих жителей, говорить об успешном разрешении многих сохраняющихся и здесь трудностей было бы преждевременно. Наличие значительных природных богатств зачастую не может компенсировать сурового климата, остроты экологических проблем в результате нерационального недропользования, крайне высокой стоимости жизни, связанной с дороговизной продуктов питания, повышенным энергопотреблением, значительными транспортными и строительными издержками в условиях недостаточного государственного регулирования тарифов естественных монополистов. Так что именно эти территории рисуют собой противоречивую картину раскручивания долговременных разрушительных механизмов «голландской болезни» с краткосрочным эффектом (сходным с наркотическим) относительного хозяйственного процветания. Что же касается избыточной концентрации населения и экономической активности в европейской части нашей страны, то и там не может не формироваться комплекс специфических угроз, например эпидемиологического (что высветила недавняя пандемия коронавируса), техногенного, экологического характера. Конечно, обеспечение населения объектами социальной и производственной инфраструктуры в зонах концентрированного проживания оказывается для государства намного дешевле, чем в случае его более равномерного распределения по стране. Однако масштабная миграция в перенаселенные регионы серьезно подрывает ранее сложившиеся социальные связи, становится значимой причиной ухудшения транспортной ситуации, а также жилищных условий многих переселенцев (из-за роста платы за аренду квартир), укрепляет почву для терроризма, создает многие другие отрицательные экстерналии от излишне интенсивных агломерационных процессов.

Развернувшаяся в постсоветский период радикальная деиндустриализация в русле эффекта Гронингена серьезно затронула российские территории с преимущественным развитием обрабатывающих производств. Большинство из целенаправленно сформированных в Советском Союзе территориально-производственных комплексов (Канско-Ачинский, Саянский, Братско-Усть-Илимский и др.) фактически стали жертвами развертывания «голландского синдрома», что проявилось в существенном сокращении протяженности цепочек создания стоимости в рамках развертывания рентоориентированной разновидности экономического роста. Характеризуясь уже три десятилетия подряд крайне невысокой рентабельностью, многие из деинвестированных градообразующих предприятий тянут свои регионы вниз по шкале социально-экономического развития. В значительной степени из-за многолетнего преобладания отечественных неолибералов в аппарате исполнительной власти собственная

доходная часть бюджетов подавляющего большинства субъектов Федерации явно недостаточна для выполнения их функций, а в таких регионах, как Бурятия, Калмыкия, Марий Эл, Тыва, Алтайский край, Читинская, Амурская области, налицо подлинное «денежное опустынивание». И если наиболее отстающим в инфраструктурном отношении регионам, например регионам Дальнего Востока, Северного Кавказа, а также Республике Крым и Севастополю, федеральный центр, восстанавливая историческую справедливость, оказывает существенную финансовую поддержку (наглядным примером которой явилось возведение в кратчайшие сроки Крымского моста), то целый ряд слабо связанных между собой полупериферийных территорий (по сути, «срединных») лишены надежных источников хозяйственного саморазвития. Например, из созданных на востоке нашей страны 23 территорий опережающего развития лишь 4 расположены в Восточной Сибири, регионы которой к тому же крайне слабо интегрированы с перспективной Арктической зоной и Северным морским путем, более нацеленным на широтные взаимосвязи Запада и Востока в обозримой перспективе.

Впрочем, внутри территорий лидеров регионального развития (как общероссийских, так и локальных) тоже с легкостью можно обнаружить поселения с явной неустроенностью, в приоритетах хозяйственного развития которых природа и человек вынужденно отошли на задний план. Так, М.В. Морошкина выделяет в Северо-Западном регионе явных лидеров (Северодвинск и Архангельск) и очевидных аутсайдеров (Белогорск и Кандалакшу) [8. С. 95]. Надо признать, что хотя в российском государственном бюджете представлен довольно широкий ассортимент финансовых трансфертов наиболее проблемным макро- и микрорегионам страны, однако нынешняя финансовая поддержка со стороны федеральных и региональных властей экономики и социальной сферы малых и средних городов (которых в России насчитывается примерно 900) мало что им дает. Конечно, централизованные расходы могут несколько улучшить ситуацию с детскими садами, площадками, скверами, спортивными тренажерами в парках и с другими объектами социальной сферы, несколько поднять номинальную заработную плату учителям и врачам. Однако акцент на финансирование всего лишь текущих расходов муниципалитетов не позволяет создавать в необходимом количестве эффективные рабочие места, кардинально укреплять транспортную инфраструктуру, серьезно улучшать качество здравоохранения, культуры, образования, осуществить массовое переселение из ветхого жилья в современные квартиры. В этих условиях неизбежным становится хроническое воспроизводство накопленных ранее территориальных диспропорций. Сбалансированному пространственному развитию России продолжает препятствовать также отчетливая концентрация научных и образовательных ресурсов в Москве и Санкт-Петербурге, где функционируют свыше 1/4 вузов нашей страны, обладающих к тому же куда лучшим финансированием и большей долей бюджетных мест для студентов сравнительно со всеми остальными регионами. Межрегиональные перекосы усиливаются действующим алгоритмом зачисления в вузы, который стремительно вытягивает лучших выпускников школ из российской глубинки, причем зачастую

далеко не в самые продвинутые столичные университеты. Именно этот изначально дискриминационный алгоритм в значительной мере обусловил причины нынешнего острого кадрового голода многих отечественных предприятий оборонно-промышленного комплекса, что создает ощутимые трудности при выполнении гособоронзаказа в условиях специальной военной операции на Украине. Поэтому успешное противодействие пространственным перекосам в современной России немыслимо без поиска новой парадигмы регионального развития — научных взглядов, принципов, конкретных правил воздействия на интенсивно протекающие пространственные процессы с неременным учетом позитивного опыта зарубежных стран с федеративным устройством.

Надо признать, что накопленный мировой опыт серьезно ослабляет аргументацию неоклассических представлений (взглядов неинтервенционалистов, обозначенных так Г. Камероном [14]), которые, будучи весьма распространенными по сей день, заключаются в том, что некогда возникшее региональное неравенство со временем исчезает само собой. Опираясь на производственную функцию, эти неоклассики убеждены, что состояние региональной экономики детерминирована вовсе не качеством соответствующей государственной политики, а исключительно численностью и квалификацией расположенных здесь трудовых ресурсов, объемом ресурсов природных, а также запасом капитала и прогрессивностью технологий, задействованных при создании валового регионального продукта. Внутренне присущая рынку свободной конкуренции мобильность всех этих ограниченных факторов производства под влиянием перманентной борьбы регионов за их привлечение делает неизбежным в условиях гибкости цен, заработных плат и процентных ставок стихийное выравнивание территорий, не требующее сколько-нибудь заметного присутствия федеральных властей в обеспечении пространственного равновесия страны. И если все же помогать депрессивным регионам, то необходимо ограничиваться разрешением лишь наиболее острых социальных проблем, достигая минимально необходимого уровня территориальной справедливости, в пассивном ожидании неизбежного затухания хозяйственного прогресса передовых в настоящее время пространств, которые начнут рано или поздно вынужденно перераспределять свои избыточные ресурсы на периферию.

Другие ученые, напротив, доказывают острую необходимость формирования и реализации государственной политики, состоящей в воздействии всех субъектов регионального управления на производственный, социальный, природный потенциал отдельных территорий, перекачивание производственных ресурсов между ними во имя достижения определенных макроэкономических целей. При этом для обеспечения сбалансированного пространственного развития крайне важны регулирующие действия самих региональных и муниципальных властей в отношении своих территорий и в сфере их взаимодействия как с ближайшими соседями, так и с другими странами; конкретные инициативы многочисленных общественных организаций — ассоциаций, союзов, объединений, групп, а также отдельных, наиболее инициативных физических лиц, чей вклад в успешное функционирование конкретных территорий порой трудно переоценить. Поэтому можно допустить, что на смену нынешней централизованной схеме

реализации российской региональной политики, действующей по принципу «сверху вниз», должен постепенно (естественно, лишь после победного завершения СВО) приходиться противоположный, децентрализованный алгоритм «снизу вверх», в рамках которого пространственное развитие отечественной экономики будет все в большей мере исходить из выявления местными властями структурами насущных потребностей своих регионов с последующей переадресацией ими неких общенациональных проблем на федеральный уровень власти. Оптимальным вариантом, впрочем, здесь выглядело бы разумное сочетание обоих подходов, требующее тесной кооперации действий федеральных и региональных властей [10. С. 137]. Действительно, при важности участия всех уровней государственного управления сам вектор развертывания региональной политики все же задается центром, который, обладая соответствующим статусом, располагает реальной возможностью нахождения динамического баланса между общенациональными интересами, интересами региональными и местными (локальными).

Взгляды теоретиков государственной региональной политики, чья коалиция решительно наступает на позиции неинтервенционалистов и доказывает неизбежность недоиспользования в этом случае экономического потенциала страны, все же существенным образом различаются в соответствии с той же классификацией Г. Камерона. Одни из таких ученых, так называемые адапторы, признают в качестве цели макрорегулирования развития территорий лишь некоторое смягчение рыночных механизмов, относительно пассивное содействие правительства развертыванию естественно протекающих в регионе социально-экономических процессов без смены самого их ведущего направления. В целом высоко оценивая способность рынка к саморегулированию, они считают принципиально недопустимым стимулирование хозяйственного развития в заведомо непривлекательных для частных инвесторов регионах. По их мнению, региональная политика властей может оказаться результативной исключительно в случаях, когда она адекватна стихийно складывающимся в стране трендам размещения производственных ресурсов в строгом соответствии с коммерческими интересами компаний. Поэтому адапторы ставят перед государством задачу скорее не выравнивания уровней социально-экономического развития территорий, а лишь недопущения дальнейшего углубления их различий стимулированием межрегиональной миграции капиталов и рабочей силы.

Качественно иной взгляд на содержание государственной региональной политики характерен для так называемых радикальных преобразователей, относящихся прежде всего к неокейнсианскому направлению экономической науки. Эти главные оппоненты неинтервенционалистов убеждены, что стихийное искоренение закономерно возникающего пространственного неравенства в рыночной экономике маловероятно, поскольку компании, функционирующие в высокоразвитых регионах, устойчиво достигают здесь существенно более высокой нормы прибыли, в том числе за счет эффекта масштаба и, соответственно, экономии на производственных издержках, а также стабильно высокого спроса на выпускаемую ими продукцию. В пользу данного взгляда говорит то, что спорный в принципе неоклассический тезис относительно

оперативности межрегиональной мобильности факторов производства заведомо не может быть отнесен к природным ресурсам, да и перемещение рабочей силы по стране зачастую сталкивается с трудностями ментального характера и неразвитостью рынка жилья. К тому же трудовая мобильность зачастую имеет сугубо одностороннюю направленность и выражается в безвозвратном оттоке молодежи, наиболее образованных жителей из малых поселений в глубинке в крупные городские агломерации, что неуклонно преумножает стратегическую привлекательность последних. Радикалы особо подчеркивают необходимость активного инициирования государством глубоких структурных сдвигов, которые нацелены на подключение дополнительных внутренних источников развития тех регионов, которые потенциально весьма перспективны, однако требуют немалых вложений в инфраструктуру и формирование столь нужного им человеческого капитала. А это невозможно без немалых финансовых вливаний властей более высокого уровня в реализацию соответствующих инвестиционных программ развития территорий. Утверждается, что без подобного масштабного устранения узких мест и стимулирования развития на временно депрессивных территориях страна способна надолго утратить потенциал своего устойчивого пространственного развития под влиянием расширения бедности, региональной безработицы, усиления неконтролируемой миграции населения, ослабления механизмов экономического сотрудничества территорий, усиления центробежных тенденций и сепаратизма.

В ходе регулирования пространственной структуры национального хозяйства радикальными преобразователями выделяются два альтернативных подхода, в рамках которых безусловный акцент делается либо на выравнивании уровней социально-экономического развития всех территорий, либо на всемерное поощрение опережающего развития наиболее перспективных среди них [11. С. 43]. Иначе говоря, федеральным властям приходится неустанно искать разумный компромисс между поддержкой отстающих регионов за счет более развитых и ставкой на дальнейший хозяйственный прогресс своих безусловных лидеров [7. С. 6].

Перераспределительная региональная политика, формирующаяся в рамках модели «территориальная справедливость», направлена на территории, которые по ряду объективных и субъективных, внешних и внутренних причин оказались не в состоянии самостоятельно разрешать свои социально-экономические проблемы и реализовывать собственный производственный потенциал. Она призвана подтягивать их по уровню ВРП, предпринимательскому климату, показателям бюджетной обеспеченности, занятости, условиям и качеству жизни населения. Такое селективное (избирательное) регулирование, нацеленное на восстановление макроравновесия страны, призвано гарантировать в идеале равный доступ всех граждан к общественным благам, что только и может обеспечивать территориальную целостность странового пространства, надежно противостоя рыночным угрозам его фрагментации.

К инструментам, ориентированным на сокращение межрегионального неравенства, в мировой практике государственного регулирования принято относить: временное уменьшение налоговых ставок, предоставление «опекаемым»

регионам налоговых (например, в форме налоговых кредитов), а также амортизационных льгот в рамках политики ускоренной амортизации; выделение им правительственных субсидий, в том числе транспортных для обеспечения территориального единства страны, наряду с ограничением сверху тарифов на перевозку грузов и пассажиров, энергетических тарифов; расширение государственных закупок и социальных трансфертов на депрессивных территориях; направление подавляющей доли рентных доходов крупных недропользователей в федеральный бюджет с последующим расширением государственных инвестиций в производственную (например, в строительство морских портов и железнодорожных узлов) и социальную инфраструктуру дотационных регионов; в рамках принципа бюджетного федерализма четкое закрепление налоговых и неналоговых доходов за бюджетами различного уровня с возможностью таргетированной передачи их части в кризисные времена бюджетам более низкого уровня, например для выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, содержания объектов социально-культурной сферы, компенсации затрат на переподготовку высвобождаемых специалистов; всемерное содействие приграничной торговле; предоставление инвестиционных займов, целевых (а иногда и безвозвратных) кредитных ресурсов, а также гарантий для социально ответственных отечественных и зарубежных компаний, вкладывающих частный капитал в развитие инфраструктуры депрессивных регионов и укрепление их производственной базы; дополнение коммерческого кредитования со стороны частных банков, которое зачастую оказывается для региональных властей и находящихся на периферии организаций неподъемным (а потому для них используются процентные субсидии), значительно более дешевыми бюджетными кредитами, средства для которых обычно привлекаются путем выпуска дополнительных облигаций федерального займа; принятие стимулирующих мер (в виде надбавок и единовременных выплат) гражданам, проживающим на проблемных территориях, или тем, кто готов туда переехать для работы в больницах, школах, учреждениях культуры; создание специальных фондов регионального развития, где аккумулируются финансовые ресурсы для выплаты субвенций; разработка наднациональных перераспределительных программ, например в рамках Евросоюза или ЕАЭС, где для завершения процесса интеграции требуется некое единство экономического пространства. Наряду со стимулирующими широко используются и ограничительные меры, которые включаются в регионах сверхконцентрации производства и населения – повышенные налоги на основные фонды, установление премий за снос производственных мощностей в агломерациях, намеченных к «разгрузке» [4. С. 247]. Вводятся и повышенные (например, экологические) налоги в крупных мегаполисах, стимулирующие компании к переводу их капиталов в глубинку и кадровой разгрузке центральных регионов.

Наиболее богатый опыт перераспределительной региональной политики с использованием многих из указанных выше инструментов накоплен к настоящему времени в европейских странах. Однако, несмотря на масштабную поддержку прежде всего государств Центрально-Восточной и Южной Европы, чей душевой ВВП не превышает 90% и особенно 75% от среднего уровня по Евросоюзу, здесь

и по сей день сохраняются по меньшей мере три типа крупных региональных перекосов: между богатой Западной и относительно бедной Восточной Европой; среди самих постсоциалистических стран (в частности, между Словенией и Болгарией, Чехией и Румынией); среди стран ЕС (например, между Софией и ее окрестностями, с одной стороны, и бедными северо-западными регионами Болгарии). Так что действующий сегодня механизм государственной (и надгосударственной) региональной политики в Евросоюзе все еще далек от совершенства. Однако его результативность выглядит все же неизмеримо выше, чем в России, где децильный коэффициент, характеризующий соотношение минимального значения среди 10% субъектов Федерации с наибольшим душевым ВРП и максимального значения среди 10% субъектов с наименьшим соответствующим значением, изменился с 3,46 в 1995 г. до 3,14 в 2016 г., [9. С. 44] т.е. речь идет о расхождении не на 10–25%, как в ЕС, а в разы.

Впрочем, столь заметная поляризация российских территорий вполне вписывается в распространенное в современном мире представление о том, что чем шире будут масштабы регионального выравнивания, тем медленнее станут темпы наращивания ВВП страны в целом. И, наоборот, чем слабее тяга правительства к достижению ее территориальной однородности, тем более стремительным способен оказаться долгосрочный экономический рост. В подобных рассуждениях, конечно же, имеется немалый резон: насколько препятствует восходящей хозяйственной динамике избыточное расслоение территорий, превышающее некое специфическое для каждой конкретной страны пороговое значение региональной безопасности страны, настолько же тормозит рост национальной экономики стремление государства к чрезмерному выравниванию уровней их социально-экономического развития, не доходящему до минимальной необходимой границы. Действительно, выгодный статус региона-реципиента способен, как известно, отвратить его власти, а также значительную часть экономически активного населения — от улучшения качества управления в регионе, высокопроизводительного труда и проявления предпринимательской способности.

Опираясь на такое понимание, многие государства не стремятся формировать пространственную экономику, многие звенья которой слишком зависят от федеральных трансфертов и где крайне высоким оказывается удельный вес бюджетного сектора. Они склонны уводить содержание региональной политики далеко за рамки сглаживания дифференциации различных территорий, обычно вызывающей к тому же острое недовольство жителей мегаполисов. Стратегическая цель ее альтернативной разновидности (модели «экономическая эффективность») заключается в обеспечении наиболее результативной территориальной организации воспроизводства ресурсов. Такая стимулирующая региональная политика, теоретической основой которой выступают теории полюсов роста Ф. Перру, кумулятивного роста Г. Мюрдаля, нацелена на правительственную поддержку не отстающих районов страны, а передовых, которые не должны рассматриваться исключительно в качестве доноров, как финансовые источники централизованной поддержки регионов-реципиентов. Поскольку вложения в обладающие наибольшим экономическим потенциалом

территории оказываются намного более плодотворными и вносят решающий вклад в позитивную динамику ВВП, государство не может игнорировать этот объективно существующий разброс в уровнях эффективности инвестиционных проектов и безоговорочно поддерживать депрессивные промышленные и аграрные регионы. Известно, что мультипликативные региональные эффекты серьезно варьируются по своей величине, в результате чего одинаковые по объему государственные расходы, направленные на различные территории, влекут за собой далеко не идентичные позитивные сдвиги в объеме производства и занятости.

Согласно современной теории поляризованного (сфокусированного) развития, экономический прогресс в той или иной стране не происходит сразу во всех ее регионах: он начинается с саморазвития в неких точках (полюсах) территориального роста, выгодно отличающихся высокой технологичностью выпускаемой продукции, значительной средней заработной платой, а значит, активным привлечением квалифицированных трудовых мигрантов, наполненностью региональных бюджетов и, соответственно, масштабностью предоставляемых жителям общественных благ. Однако затем хозяйственный успех в рамках некоего «расходящегося эффекта» с той или иной интенсивностью распространяется по осям развития на близлежащие территории, достигая их частичного выравнивания и существенного сокращения трансфертной зависимости от центра. В рамках оригинальной теоретической конструкции «вулкана» Х. Гирша отстаивается тезис о том, что импульсивное извержение «лавы» инновационной деятельности со стороны регионов ядра со временем постепенно распространяется и на периферию. Действие подобного эффекта диффузии, например, отчетливо наблюдалось в США в штатах Мэн, Юта, Миссури, а в Канаде — в провинциях Лабрадор, Ньюфаундленд, Онтарио.

Проверенными мировым опытом инструментами региональной политики, нацеленной на дальнейшее повышение конкурентоспособности ведущих регионов, являются: формирование зон территориального развития (в России на 12 лет), особых экономических зон (на 49 лет), территорий опережающего развития (на 70 лет), индустриальных парков, наукоградов, задействование здесь мер внешней и внутренней миграционной политики для активного создания эффективных рабочих мест; предоставление гарантий федерального правительства в виде некоего сырьевого залога для поощрения притока зарубежного капитала в регионы, обладающие богатыми природными ресурсами. В целях реализации концепции поляризованного регионального развития на специально отобранных территориях, неких «точках роста», создаются благоприятные условия в виде таможенных преференций (включающих отмену как ввозных, так и вывозных пошлин), облегченного землепользования, упрощенной регистрации фирм, ослабления административного контроля над их деятельностью и других косвенных регуляторов — наряду с прямым финансированием из федерального бюджета процесса возведения здесь многочисленных объектов производственной и социальной инфраструктуры. Значимым инструментом поддержки является также предоставление налоговых (в части налога на прибыль, имущество, а также страховых взносов) льгот. Одной из них выступает

регионально привязанная инвестиционная льгота, позволяющая компаниям передовых территорий оставлять у себя определенную долю (скажем, 50%) прибыли в случае безусловного направления ее на приращение вложений в основной капитал.

Так, в Великобритании при премьерстве лидера консерваторов М. Тэтчер правительственные расходы на проведение региональной политики сократились на 40% при отказе от многих ее социальных целей: взамен территориальной справедливости здесь практиковался принцип экономической эффективности в развитии регионов. Британские власти заметно ослабили тогда ограничения на размещение организаций и рабочей силы в густонаселенных мегаполисах (как это происходит и сегодня в Москве). Во многом благодаря методу программно-целевого управления Калифорния со временем трансформировалась из периферийного американского штата «дикого Запада» во всемирно признанный центр создания высоких технологий с валовым региональным продуктом, вполне сопоставимым с национальными продуктами довольно крупных государств. Как уже отмечалось, в региональной политике китайского правительства акцент вполне определенно делался на провинциях Восточной зоны, обладающих наибольшим экономическим и экспортным потенциалом. Решение российского правительства о выдаче субъектам РФ до 2023 г. включительно не менее 500 млрд руб. инфраструктурных бюджетных кредитов по ставке ниже 3% годовых и на срок до 15 лет можно тоже расценивать как попытку опоры на подобный фокус-подход. Причем, чем меньшим оказывался долг, накопленный регионом (а это косвенное свидетельство более успешного хозяйственного развития), тем шире были его возможности получения дополнительных бюджетных средств на льготной и возвратной основе для строительства автодорог, обновления общественного транспорта, реформирования системы ЖКХ, расширения объектов туристической индустрии и т.п. Конечно, реализация подобного сценария способна усилить гетерогенность регионов, выход их территориального расслоения, становящегося избыточным, за рамки порогового значения безопасности, а значит, чрезмерную подходную и поимущественную дифференциацию проживающего здесь населения.

Отмеченные многочисленные инструменты, обладающие, конечно же, довольно различным регулирующим потенциалом, призваны создавать благоприятный социальный и инвестиционный климат в геостратегических регионах (в первом случае дотационных, а во втором – развитых), обеспечивая тем самым нарастающую конкурентоспособность их всех и, соответственно, обеспечивая общенациональный хозяйственный прогресс. Понятно, что зарубежный опыт использования тех или иных инструментов (как успешный, так и неудачный) следует тщательно изучать ведущим субъектам пространственного регулирования экономики России с целью выявления их наилучшей комбинации. Сегодня «критически важна творческая переработка зарубежного опыта с неизбежной корректировкой на специфические региональные и отраслевые особенности проведения политики» [5. С. 360]. Под воздействием многочисленных пакетов западных санкций региональная политика государства призвана серьезным образом скорректировать заведомо неоптимальную

территориальную структуру отечественной экономики и тем самым искоренить разобщенность многочисленных территорий. Однако трудно не замечать, что ключевым дефектом пространственной политики в современной России выступает взаимная противоречивость целого ряда ее инструментов, во многом проистекающая из отсутствия единого координирующего органа исполнительной власти, роль которого до 2014 г. играло специальное Министерство регионального развития. Как результат, используемые формы и методы селективного регионального регулирования, по наблюдениям А. Швецова, более напоминают не целостную систему, а некий конгломерат неупорядоченно внедряемых инструментов, в явно недостаточной степени согласованных между собой [12. С. 41].

Конкретное соотношение выравнивающих и стимулирующих инструментов в той или иной стране в решающей мере зависит от фазы делового цикла, через которую она в данный период проходит. Поскольку в кризисные периоды усиливается общественный запрос на территориальную справедливость, постольку в расходах государственного бюджета на реализацию региональной политики закономерно повышается удельный вес всевозможных межбюджетных трансфертов в адрес отстающих территорий. Когда же национальная экономика по закономерностям циклического развития вступает в фазу подъема, акцент вполне логично переносится правительством на бюджетное стимулирование предпринимательской активности в регионах-лидерах. Неслучайно лишь наиболее успешные страны с опережающим типом развития, экономика которых стабильно функционирует на уровне полной занятости производственных ресурсов, способны устойчиво держать курс на активную концентрацию финансовых, административно-управленческих, человеческих ресурсов в своих «точках роста», регионах-полюсах. В то же время уделом стран с догоняющим типом развития зачастую становится вынужденный акцент их властей на пассивную (а зачастую сугубо субъективистскую) дележку ресурсов между различными территориями. Ведь общеизвестно, что обострение регионального неравенства выступает некоей платой страны за ее отставший во времени, запоздалый экономический рост.

В этом плане вполне закономерно, что с кризисных 1990-х годов в структуре инструментов региональной политики российского государства доминирующими оказывались те, которые в той или иной степени содействовали достижению территориальной справедливости. Подавляющее большинство российских регуляторов, фиксирует реальный факт А.В. Котов, «действительно ориентируются больше не на «развитие», а на «поддержку» в смысле поддержания экономической деятельности в регионах» [5. С. 353]. Но надо признать, что, несмотря на свою недостаточную скоординированность, используемые инструменты за последние два десятилетия позволили все же несколько сократить масштабы территориальной дифференциации (по бюджетной обеспеченности граждан, объему инвестиций в основной капитал и создаваемой промышленной продукции, розничному товарообороту на душу населения и т.п.). Подобному выравниванию, впрочем, в немалой степени способствовал тот факт, что многочисленные кризисы XXI в., включая адаптационный спад 2022 г., объективно нанесли основной удар именно по ВРП наиболее развитых

регионов, в то время как стабильно опекаемым субъектам Федерации оказывалось почти нечего терять. И это вполне соответствовало объективной закономерности циклического варьирования масштабов хозяйственного расслоения территорий, в соответствии с которой, если на фазе подъема передовые регионы, чей бизнес в этот период активно поощряется властями к прорывному развитию, обычно уходят в отрыв, то на фазе спада пассивная трансфертная поддержка со стороны центра регионов отстающих влечет за собой их временное сближение с лидерами. Однако на подобную закономерность наслаивался однозначно негативный факт сокращения в ходе налогового маневра 2018–2024 гг. поступающей в федеральный бюджет нефтегазовой ренты в виде экспортных пошлин, через централизованное перераспределение которой в предыдущие годы как раз и достигалось заметное смягчение межрегионального неравенства.

Нелишне подчеркнуть, что в мировой практике накоплено немало эмпирических подтверждений того, что затраты государства на помощь полупериферийным регионам далеко не всегда становятся напрасно потраченными бюджетными ресурсами. В долгосрочном периоде развитие целого ряда подобных российских территорий вполне может оказаться опережающим, поскольку, помимо вполне возможных благоприятных геополитических перемен, относительная дешевизна труда, невысокие цены на инвестиционные блага (например, стройматериалы из местных ресурсов) способны гарантировать функционирующим здесь компаниям большую прибыль, что явится стимулирующим обстоятельством для притока дополнительных капиталов из некогда процветавших территорий ядра. Неслучайно А.Р. Бахтизин отвечает отрицательно на вопрос о существовании у нашего государства дилеммы: «или относительно высокие темпы роста экономики, или достижение реального прогресса в деле относительного (позитивного) выравнивания российских регионов» [9. С. 45]. Действительно, в случае нахождения межрегиональной дифференциации субъектов Федерации в некоей запретной (а не нормальной) зоне смягчение ее через целый ряд сугубо позитивных последствий (наращивание потребительского спроса жителей регионов-реципиентов и, соответственно, нейтрализация здесь парадокса бережливости, снятие остроты социально-политических проблем, сокращение уровня преступности, ослабление неконтролируемой миграции специалистов и др.) способно перевести макроэкономическую динамику нашей страны в прорывной режим. Вливание федеральных денежных средств в экономику отстающих регионов, характеризующихся неполной занятостью производственных ресурсов, особенно в случае их направления домохозяйствам, находящимся вблизи границы бедности и обладающими пото-му высокой склонностью к потреблению, а также предприятиям, склонным к приобретению отечественных инвестиционных благ, вполне может вызвать к жизни мощный мультипликативный эффект в виде кратно опережающего наращивания ВВП сравнительно с объемом автономных вложений центра.

Конечно, трудно признать сколько-нибудь успешными те регулирующие действия российских федеральных властей, которые не дополняют собственных усилий регионов по обеспечению их устойчивого саморазвития, а, перегибая палку, попросту замешают их, воспроизводя тем самым феномен регионального

иждивенчества. Поэтому нельзя не выразить одобрения тому факту, что, хотя по сей день незыблемым в содержании пространственной политики в нашей стране остается первенство государственного патернализма, однако концепция эффективности регионального развития начинает постепенно пробивать себе дорогу. Так, уже в 1990-е годы (а фактически еще с 1930-х годов) была предпринята попытка ее реализации через создание целого ряда научных городков (научоградов) с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала, ориентированных на достижения в области высоких технологий — в Дубне, Обнинске, Королеве и др. В принятой в 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. в качестве геостратегических выделены регионы уже не только отстающие, но и развитые: Республика Крым, город Севастополь, Калининградская область, республики Северного Кавказа, Дальневосточные субъекты РФ, а также расположенные в Арктической зоне. Налицо неявное стремление российских властей обозначить поиск наилучшей комбинации выравнивающих и стимулирующих подходов (в рамках общемировой дилеммы «справедливость–эффективность»), что считается в мировой практике неким критерием оптимальности политики территориального развития. Именно концепция подобной многоцелевой региональной политики признается О.И. Кондратенко наиболее методологически адекватной для современной России с сохраняющимися здесь существенными различиями территорий [3. С. 57].

Однако, на наш взгляд, модель «территориальной справедливости» в некоем обновленном виде все же останется наиболее востребованной в российском обществе во всей обозримой перспективе. Во-первых, четкое следование российских властей альтернативной модели «экономическая эффективность» может стать в будущем лишь естественным результатом формирования российской экономики как развитой по показателю реального ВВП с учетом паритета покупательной способности валют в расчете на душу населения. Пока же безусловный примат форм и методов «поддержки» относительно инструментов «развития» закономерно вытекает из недостаточно высокого уровня нынешнего макроэкономического развития всей нашей страны, в которой перекос в использовании ограниченных ресурсов территориального развития на опережающий рост ведущих регионов вполне может вывести социально-экономическую ситуацию на многих остальных территориях далеко за рамки порогового значения региональной безопасности. Превращение же межрегиональной дифференциации из состояния нормального, способствующего хозяйственному развитию России в избыточное, тормозящее ее прогресс, обернется еще большим подрывом потребительского и инвестиционного спроса на отстающих территориях, всплеском здесь теневой экономики, преступности и других проявлений социально-политической нестабильности, неконтролируемой миграции экономически активного населения в другие регионы и страны, континенты, а значит, неминуемой деградацией физического и человеческого капитала. Во избежание подобных последствий федеральные власти вынуждены «начать оказывать поддержку социально-экономическому развитию проблемных регионов ради подавления социально-политических недовольств или даже волнений» [10.

С. 132—133]. Во многом именно по этой же причине в Китае в русле заявленного перехода от экспортоориентированной к внутреннеориентированной модели экономического роста в последние десятилетия обозначилась смена приоритетов региональной политики с безусловной поддержки благополучного Востока на масштабную помощь проблемным Северо-Восточным, Центральным и Западным провинциям, особенно вносящему наименьший вклад в ВВП малонаселенному Тибетскому автономному району.

Во-вторых, характерный для целого ряда индустриально развитых стран российский эффект диффузии от успешно развивающихся передовых регионов в направлении регионов отстающих выглядит довольно слабым. И если в европейской части страны еще можно зафиксировать некоторые позитивные экономические импульсы от продвинутых территорий к более бедным, то для ее азиатской части, где население и бизнес сталкиваются с бескрайними просторами, острым дефицитом транспортной инфраструктуры и связанности территории, подобная диффузия, если и имеется, то крайне невелика. Слабость ее объясняется нами также принципиальной невозможностью перераспределения между субъектами Федерации природного капитала, доходы от использования которого вносят, как известно, решающий вклад в процветание многих отечественных регионов ядра. Да и действующий бюджетный механизм перераспределения инфраструктурной ренты, которую усваивает большинство мегаполисов, выглядит в современной России крайне неотработанным. К этому примешиваются общеизвестные коррупционные механизмы, особо широко представленные в действующем алгоритме распределения госзаказов периферийным организациям, а также деформированный рынок жилья, который становится в целом ряде случаев непреодолимым препятствием межрегионального перетока рабочей силы, в зарубежной практике заметно выравнивающей (вкуче с инструментом установления довольно высокой минимальной заработной платы по всему страновому пространству) региональную асимметрию.

В-третьих, что касается возможности опережающего развития целого ряда приграничных регионов, чей статус нередко стремительно трансформируется в мире из полупериферийных в центральные, то пока трудно признать ее сколько-нибудь высокой. Действительно, Россия имеет наиболее протяженные в мире границы с 16 окружающими ее государствами. И целый ряд северо-западных (прежде всего Калининградская область, Карелия) и восточных (Хабаровский, Забайкальский край) приграничных российских регионов, располагаясь по соседству с бурно развивающимися странами, в принципе способны получать бесспорные преимущества и исторический шанс на опережающее развитие. Это же относится к ряду регионов, имеющих непосредственный доступ к морской акватории, что тоже способно резко активизировать их внешнеэкономические связи. Однако обретение столь значимых достоинств не исключает и немалых утрат в ходе неустанной борьбы с контрабандой, стихийного нашествия мигрантов и встречным оттоком своих специалистов за рубеж с неизбежными потерями человеческого капитала; не исключает оно и острой необходимости скорейшего преодоления ценовой неконкурентоспособности целого ряда отечественных предприятий, недопустимости загрязнения и уничтожения природных ландшафтных комплексов. Все

эти особенности вполне могут превратиться из конкурентных преимуществ в барьеры для устойчивого хозяйственного прогресса приграничных территорий. К тому же в отличие, например, от Мексики, где приграничные с США районы уже с 1960-х годов бурно развивались за счет крупных американских инвестиций, привлекаемых факторами значительно более дешевой рабочей силы и слабости экологических ограничений, власти многих российских регионов (Мурманской, Ленинградской областей, Карелии) более озадачены не хозяйственным сотрудничеством с другими странами, а обеспечением (через обустройство границ) национальной безопасности нашей страны от разнообразных гибридных угроз со стороны агрессивных государств НАТО.

В-четвертых, задействие отработанного мировой практикой инструмента формирования особых экономических зон до сих пор не выглядит в России вполне успешным, сравнимым, например, с Китаем или ОАЭ. Да, проекты создания некоторых из них — промышленно-производственных («Алабуга» в Республике Татарстан, «Калуга»), технико-внедренческих («Технополис Москва», «Дубна» в Московской области), туристско-рекреационных («Архыз» в Карачаево-Черкесской Республике), портовых («Ульяновск») в 2022 г. официально признаны Минэкономразвития в качестве довольно успешных. Но едва ли стоит игнорировать и мнение специалистов, склонных расценивать многие из этих зон не как некие «точки роста», а в качестве неких «черных дыр», которые, прежде всего из-за коррупции, более не способствуют развитию прилегающих к ним пространств, а, напротив, вытягивают из них производственные ресурсы и тем самым еще более усиливают территориальную асимметрию [3. С. 72].

Доказывая неизбежность сохранения на длительный срок опоры российской политики регионального развития на модель «территориальной справедливости», мы все же полагаем, что традиционный алгоритм выравнивания российских территорий, закономерно формирующий их склонность к иждивенчеству, должен последовательно уходить в прошлое. Ведущим условием получения сколько-нибудь значительной и стабильной федеральной поддержки следует признать активное участие отставших, деинвестированных регионов в стратегии возрождения России в качестве вовсе не сырьевой, а инновационной державы, решительно отторгающей дальнейшее воспроизводство модели ресурсно-ориентированного экономического роста. Ведь не секрет, что необходимым (хотя и не достаточным) условием сокращения нынешнего избыточного расслоения субъектов Федерации выступает отход нашей страны от сырьевой модели ее предстоящего развития. Иначе говоря, результативная региональная политика призвана быть тесно увязанной с насущными задачами структурного регулирования отечественной экономики, с прорывным развитием тех отраслей, производств, технологий, в которых воплощены сохраняющиеся в ней конкурентные преимущества. Все случаи отрыва пространственной политики от четких структурных приоритетов инновационной модернизации должны жестко аргументироваться с использованием развернутых количественных оценок своей состоятельности и рассматриваться в качестве всего лишь временных исключений из общего правила. Главным же объектом комплексного структурно-регионального воздействия федеральных властей целесообразно

сделать пространства (включая особые экономические зоны, территории опережающего развития), способные в обозримом будущем вносить наибольший вклад в инновационное развитие России. В обстановке резко ускорившегося крушения экспортно-сырьевой модели роста отечественной экономики под воздействием энергетических, технологических, финансовых и транспортно-логистических санкций объединенного Запада последовательная реализация подобного принципа представляется единственно верным способом выхода из нелегкой дилеммы «справедливость—эффективность».

Важнейшим финансовым источником реализации рассматриваемого подхода выступает решительное изъятие из сырьевых регионов подавляющей доли аккумулируемой здесь природной и экспортной ренты (прежде всего через отказ от обнуления экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в рамках антипроизводственного налогового маневра), а из крупнейших мегаполисов — ренты инфраструктурной, во многом сопряженной и с широким представительством здесь офисов компаний топливно-энергетического и химико-металлургического комплексов. Пока сырьевая модель укоренилась в самих устоях российского народнохозяйственного организма, ведущим финансовым источником ускоренного развития населенных пунктов с «отстающими показателями» должны быть аккумулированные в государственном бюджете рентные доходы: ведь природные ресурсы являются собственностью всего народа, а не только тех субъектов Федерации, на территории которых они добываются. Использование значительной части рентных доходов федерального бюджета на реализацию целей региональной политики, особенно в рамках «восточного вектора» пространственного развития нашей страны, позволило бы включить в финансовую систему такой атрибут современного социально ориентированного государства, как обеспечение свободного доступа к качественным услугам средней и высшей школы, больниц, детсадов, магазинов, транспорта, почты всем россиянам вне зависимости от места их проживания. В этом случае бюджетные расходы на душу населения планировались бы в России по единым для всех регионов нормативам.

Действительно, трансформация рентного налогообложения в пространственном контексте позволила бы, с одной стороны, обрести бюджетной системе необходимые финансовые ресурсы для воздействия государства на отраслевую и региональную структуру национального хозяйства, а с другой стороны — резко снизить масштабы дифференциации различных субъектов Федерации для поощрения отечественных и зарубежных инвесторов к вложению их капиталов в ныне отстающие по душевому ВРП территории. В этом случае неминуемо начнет сокращаться нынешнее наиболее тревожное расслоение российских регионов по душевой величине инвестиций в основной капитал, которое объективно лишает видимых перспектив общенациональную политику и является ведущим механизмом перманентного воспроизводства территориального неравенства, не позволяющим «вывести государственную политику регионального развития из тупика, в котором она пребывала последние 20 лет» [9. С. 6]. Таким образом, вместо простого создания набивших оскомину «точек роста» (в условиях, когда сугубо количественный рост, достигаемый, например, через развертывание

ряда производств «отверточной сборки», уже не может устроить нуждающееся в технологической модернизации российское общество) должны целенаправленно формироваться качественно иные территории инновационного развития, причем куда более равномерно размещенные по всей стране. Думается, что реализация обоснованного в настоящей статье подхода через наращивание человеческого капитала и потребительского спроса, нейтрализацию парадокса бережливости, ослабление чрезмерной разобщенности российских территорий в немалой степени способствовала бы поистине прорывному росту реального ВВП нашей страны.

Литература

1. Акиндинова Н., Чернявский А., Чепель А. Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 31–48.
2. Валентей С., Нестеров Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры // Вопросы экономики. 1999. № 2. С. 90–102.
3. Кондратенко О.И. Оценка управленческих инструментов стимулирования инвестиционного климата в регионах России // Государственная служба. 2020. Т. 22. № 2. С. 70–80.
4. Коростышевская Е.М. Инструменты региональной политики России в контексте целеполагания // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 246–266.
5. Котов А.В. Оценка эффективности инструментов региональной политики // Экономика региона. 2020. Т. 16, № 2. С. 352–362.
6. Крюков В.А., Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. 2022. № 5. С. 22–40.
7. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 304 с.
8. Морозкина М.В. Развитие прибрежных городов Арктической зоны (на примере Карельской Арктики и Архангельской области) // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. № 4. С. 84–103.
9. Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Институт экономики РАН, 2018. 250 с.
10. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
11. Сидоренко О.В. Теоретико-методологические основы селективной региональной политики государства // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. 2020. № 3. С. 42–48.
12. Швецов А. «Точки роста» или «черные дыры» (К вопросу об эффективности применения зональных инструментов госстимулирования оживления экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 46–61.
13. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савушкин Л.И. Дотационные регионы России: сценарии увеличения бюджетных доходов // Вопросы экономики. 2018. № 12. С. 46–65.
14. Cameron G.C. Re-examining the case for federal involvement in the market economy after a prosperous decade. New directions and Federal economic development programs // Explorations in Economic Research. 1977. Vol. 4. № 3. P. 375–389.
15. Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. MIT Press, 1966. 279 p.

Sergey Kapkanschikov (e-mail: kapkansv@mail.ru)
Grand Ph.D. in Economics, Professor Department of Economics
Sevastopol branch of Moscow State University M.V. Lomonosov
(Sevastopol, Russian Federation)

“JUSTICE vs EFFICIENCY” DILEMMA IN THE CONTEXT OF RUSSIA’S REGIONAL ECONOMIC POLICY

Deriving the necessity of regional economic policy from the market failure concept, the author, using D. Friedman’s center-periphery theory, justifies the fact of excessive socio-economic differentiation among the regions of the Russian Federation, which has a hindering rather than accelerating effect on long-term economic growth. The clear division of Russian regions as parts of the “center-periphery-semi-periphery” classification based on the classification of spatial policy theorists by G. Cameron as non-interventionists, adapters, and radical transformers raises the question of the optimal degree of intervention by the Russian government in regulating territorial structure. The centerpiece of the article is the comparative analysis of two alternative approaches within the models of “territorial justice” and “economic efficiency” outlining the tools used in each of them. By uncovering the objective regularities of cyclical development that bring to the forefront one or another model of regional regulation and linking their use to the achieved level of economic development of the country, the author proves the inevitability of relying on a leveling model in Russia’s regional policy. However, to avoid the reproduction of social dependency of subsidized territories, there is an urgent need for close coordination of regional policy with structural policy, aiming both at achieving economic development rooted in innovations as opposed to, for instance, exploitation of natural resources.

Keywords: regional and structural policy, center, periphery, semi-periphery, non-interventionists, adapters, radical transformers, territorial justice and efficiency, tools of regional policy, normal and excessive differentiation of regions, a threshold value of regional security.

DOI: 10.31857/S0207367624020081