

*Экономическая политика  
и хозяйственная практика***Трансформация региональной  
экономической политики\***

---

---

© П.А.Минакир, 2001

Рассмотрены проблемы формирования и реализации региональной экономической политики государства, ориентированной на сохранение единства хозяйственного пространства страны. Анализируются процессы и результаты реформирования региональных институтов и механизмов государственного и муниципального управления на уровне субъектов Федерации. Сформулированы предложения по трансформации государственной региональной экономической политики.

Сложная пространственная структура российской хозяйственной системы и традиционно сильная зависимость государственной экономической политики от реализации на уровне субъектов Федерации обуславливают важность разработки и осуществления ее территориальной составляющей. Реалии таковы, что экономика в России в гораздо большей степени, чем в большинстве стран мира, должна рассматриваться не как монообъект, а как «многорегиональный организм, функционирующий на основе вертикальных (центр – регионы) и горизонтальных (межрегиональных) взаимодействий»<sup>1</sup>. Попытки представить вертикальные взаимодействия как фактор функционирования региональной структуры национальной экономики связаны с воплощением идеи федерализма в государственном и хозяйственном строительстве. Горизонтальные же отношения исследовались давно и успешно в рамках теории единого народнохозяйственного комплекса, которая как раз и была основана на признании национальной экономики в качестве системы взаимодейст-

---

\* Статья представляет собой текст доклада на Всероссийской конференции «Экономическая наука современной России», проведенной ЦЭМИ РАН 28–30 ноября 2000 г.

<sup>1</sup> Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Под ред. Д.С.Львова. М.: Экономика, 1999. С. 793.

вующих по принципу Парето-оптимальности территориальных подсистем<sup>2</sup>.

Проблема формирования региональной экономической политики появилась не в связи с переходом к рынку. В советский период такая политика реализовывалась, хотя ее существование не всегда было явным. В конце 80-х – начале 90-х годов появились многочисленные факты, не укладывающиеся в привычную идеологию вертикальной подчиненности общенациональным критериям и горизонтального взаимодействия в рамках разделения труда (заданного соотношениями эффективности по стране в целом и социальной справедливости). Так, в 1990–1991 гг. наиболее очевидным фактом такого рода стало замыкание экономических систем в границах административно-территориальных образований, натурализация хозяйственного оборота. В 1992–1997 гг. (т.е. уже во время экономической реформы) имели место формирование по сути дела субнациональных таможенных режимов, локализация платежной системы и даже денежного обращения. При этом не происходило каких-либо изменений в размещении производства и разделении труда, кроме разве что неодинаковой реакции региональных хозяйственных систем на мероприятия государственной экономической политики.

Данные факты заставили включить в анализ соотношение между региональной экономической политикой Центра и субъектов Федерации. Де-факто это являлось признанием появления новых субъектов политической жизни – регионов.

Впрочем, не только Россия с ее огромной территорией и низкой плотностью населения сталкивается с проблемами формирования и реализации экономической политики в территориальном аспекте. Практически все транзитные страны вынуждены рано или поздно формулировать такую политику, так как региональные хозяйственные подсистемы характеризуются столь же высокой инерционностью, как и национальная система в целом. Общенациональные экономические трансформации тем более асинхронны и пространственно дифференцированы, чем сложнее и дифференцированнее хозяйственное пространство.

Естественно, что для большой, много-региональной системы с высоким уровнем начальной неоднородности хозяйственного пространства характерна проблема множественности ареалов трансформации<sup>3</sup>. Эти ареалы задаются естественными и накопленными в ходе реформ инфраструктурными, экономическими и институциональными различиями.

<sup>2</sup> Наиболее известным исследовательским проектом, в рамках которого развивалась идеология оптимального функционирования системы взаимодействующих регионов, был проект СИРЕНА (Синтез региональных и народнохозяйственных интересов). Этот проект разрабатывался в течение ряда лет в 70–80-х годах в Институте экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения АН СССР под руководством А.Г. Гранберга. В нем участвовали также группы исследователей Урала, Дальнего Востока, Казахстана, Украины, Прибалтики (см. напр., кн.: Проект СИРЕНА: моделирование развития восточных районов. Новосибирск: СО АН СССР, 1988).

<sup>3</sup> Это характерно для всех стран, но особенно для обладающих обширной и неоднородной территорией. Хорошим примером множественности центров трансформации является Китай, где отчетливо выделяются прибрежные регионы, Средний и Северо-Восточный Китай, западные районы.

Российская экономика как раз характеризуется чрезвычайной пространственной неоднородностью (т.е. высоким потенциалом мультиплицирования трансформационных ареалов). И хотя ускорение социально-экономической дифференциации регионов при проведении реформы проявилось не сразу, угрозы, проистекавшие из отхода Центра от политики выравнивания доходов, а также уровня развития производства по территории страны, были очевидны в самом начале. Конечно, эти угрозы не были обусловлены исключительно межрегиональной дифференциацией или ее усилением. Но нарастание таких различий таит немало неприятностей, главная из них связана с политическими опасностями. Экономически же подобное изменение критериев распределения ресурсов не могло не вызвать в свою очередь определенное увеличение неоднородности пространства.

Межрегиональная дифференциация в России была чрезвычайно сильна и накануне перехода к рынку. Отрасли экономики различались по эффективности использования труда и капитала в несколько раз. В сырьевых отраслях (топливная промышленность, электроэнергетика, черная и цветная металлургия), где было занято только 3 млн человек, добавленная стоимость была почти такая же, как и в сельском хозяйстве, машиностроении и легкой промышленности, вместе взятых, с общей занятостью 17 млн

человек. Следовательно, в сырьевом секторе производительность труда была в 5 раз выше. Отсюда следует вывод, что условия приложения труда и капитала на местах сильно различались в зависимости от специализации на добывающей или перерабатывающей промышленности<sup>4</sup>. Исследования показали, что особенности сформированной в рамках плановой системы территориальной производственной структуры определили большую часть прироста межрегиональных различий<sup>5</sup>.

И это несмотря на то что в условиях централизованной командной экономики государство берет на себя функции регулирования распределения общественных ресурсов таким образом, чтобы при увеличении их совокупной массы и при их полном использовании неоднородность пространства, понимаемая как различия экономических и социальных параметров в регионах, сокращалась.

Итак, с началом реформы межрегиональные различия начали увеличиваться, хотя этот процесс не носил катастрофического характера. За последние 10 лет различия между субъектами Федерации в распределении экономического потенциала, измеряемого величиной валового регионального продукта (ВРП), а также сравнительной емкостью автономных рынков, несколько выросли. В 1998 г. доля первых 20 по объему производства ВРП регионов по-

<sup>4</sup> См.: Попов В. Динамика производства при переходе к рынку: влияние объективных условий и экономической политики. // Вопросы экономики. 1998. №7; Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики. 1998. №8.

<sup>5</sup> См.: Попов В., Указ. соч.; Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы региональной политики: Научные доклады РПЭИ. №99/09. М.: РПЭИ, 2000.

высилась до 67,3% (в 1992 г. – 58,5%), а последних 28 снизилась до 8,8% (с 12,2%)<sup>6</sup>.

Вряд ли такое «разбегание» следует драматизировать. Если сопоставлять не первые и последние по производству ВРП на душу населения регионы, а общее распределение этого показателя в пространстве, то увидим, что в 1992 г. величина вариации составляла 302%, а в 1998 г. – 350%. Следовательно, «вина» реформы в увеличении дифференциации присутствует, но она сравнительно невелика.

Гораздо хуже то, что низкие потенциалы сместились в относительно более населенные регионы, которые всегда испытывали затруднения с привлечением ресурсов. В советские времена им в этом помогало централизованное перераспределение средств государственного бюджета. В новых условиях подобные возможности значительно сократились. В результате преимущества стали накапливаться там, где эффективность использования ресурсов выше.

Дифференциация по доходам населения увеличилась в еще большей степени, чем по производственному потенциалу. Если в 1970 г. номинальные денежные доходы на душу населения в самом «богатом» регионе превышали аналогичный показатель «беднейшего» в 5,06 раза, то в 1992 г. – уже в 13,9, а в 1998 г. – в 12,1 раза<sup>7</sup>.

И все же рост степени межрегиональной дифференциации не выглядел катастрофично. Он отражал общую тенденцию стратификации общества при переходе к рынку. Однако имело место проявление нескольких опасных тенденций.

Во-первых, чрезмерная концентрация хозяйственного потенциала и доходов в небольшом количестве регионов в столь обширной стране, как Россия, грозит в перспективе превратить большую ее часть в «экономическую пустыню».

Во-вторых, такая концентрация изменяет характер межтерриториальных экономических взаимодействий. Субъекты Федерации, находящиеся в «зоне бедствия», постепенно выпадают из системы межрегионального обмена, становясь чистыми потребителями ресурсов и конечных продуктов. Это приводит к появлению разрывов в рыночном пространстве, к прогрессирующей дезинтеграции.

В-третьих, дифференциация политики в рамках субъектов Федерации усиливает межрегиональную дифференциацию. В одних регионах действия администрации привели к снижению инвестиционного риска и построению более или менее либеральной, управляемой и устойчивой экономической среды, в других, напротив, их результатом стали высокий инвестиционный риск, низкая степень управляемости при высоком уровне коррупции.

В первый период либеральной реформы совокупность перечисленных обстоятельств породила на местах сильное недовольство отсутствием государственной региональной экономической политики. Под ней подразумевалось использование Центром механизмов, которые бы позволяли осуществлять реализацию адаптированных к местным условиям вариантов трансформации экономики (дифференцированных

<sup>6</sup> Рассчитано по: Регионы России. Т. 2. М.: Госкомстат, 1999.

<sup>7</sup> См.: Михеева Н. Указ. соч. С. 41; Регионы России. Т.2. С. 106–107.

по регионам систем нормативов и последовательности шагов реформирования).

Кажется несколько странным, что подобная политика не была активизирована. Действительно, накопленные в плановой практике методы и инструментарий территориального планирования и управления, включая процедуры согласования интересов и решений различного уровня, должны были значительно облегчить и даже сделать естественной регионализацию политики либеральной реформы. Однако на ее начальном этапе учет местной специфики в осуществлении трансформационной программы был по существу отвергнут. Более того, отказ от осуществления единой территориальной экономической политики рассматривался чуть ли не как принципиальнейший момент проведения рыночных преобразований.

Вероятно, главной причиной такого положения был фактор времени. Стремительность задуманной трансформации в принципе исключала учет всего многообразия условий и реакций, которые были характерны для пространственно протяженной, но неконцентрированной российской экономики. Попытка принять во внимание те или иные особенности субъектов Федерации привела бы к непредсказуемым усложнениям общенациональной экономической политики. Разрушение союзного и республиканского аппаратов управления советского типа, что представлялось одним из важнейших требований при переходе к рыночным механизмам регулирования, фактически исключило на том этапе возможность построения осмысленной экономической политики с явной пространственной компонентой. Для этого требовалась

гораздо более сложная и квалифицированная именно в территориальном аспекте система органов регулирования и управления, которая как раз и была разрушена.

Создававшаяся на ее месте структура была ориентирована только на формирование макроэкономических институтов и инструментов. Но даже эта задача оказалась слишком сложной для плохо подготовленных в интеллектуальном и практическом плане, советских по сути министерств и ведомств, которые фактически и явились основой для «новой» системы органов рыночного регулирования (другой основы просто не существовало). В ходе стремительной управленческой реорганизации на федеральном уровне прежние механизмы учета региональных особенностей в процессе распределения ресурсов и производств, схемы согласования отраслевых и территориальных интересов и решений были утрачены.

Другая составная часть этого механизма – органы управления в регионах – привыкла функционировать как ведомая общесоюзными и общереспубликанскими правилами и решениями инстанция. Требовалось время для того, чтобы органы управления в регионах осознали новую ситуацию и убедились в ее сравнительно большей выгоды для местных элит.

Итак, в течение переходного периода региональный аспект экономической политики являлся для Центра ясно осознаваемой обузой, а для субъектов Федерации – плохо понимаемой ими возможностью обретения иного политико-экономического статуса. Это и определило подход к региональной политике с чисто политических позиций.

Построение нового по существу государства (политика) во многом оттеснило на второй план создание адекватного ему экономического механизма. Как следствие, в отдельных субъектах Федерации и целых географических зонах обозначились полярные реакции на не во всем просчитанные общенациональные макроэкономические новации. В то же время Центр отказался от подавления в явном виде дифференциации региональных откликов на эти новации. Это поставило Россию на грань повторения ситуации 1990–1991 гг. в СССР, когда союзные республики и отдельные регионы, убедившись в неспособности союзного руководства контролировать функционирование в привычных границах региональных социально-экономических систем, форсировали собственное политическое обустройство и спровоцировали в конечном счете развал страны.

Поэтому неудивительно, что уже в начале 1992 г. был инициирован активный процесс заключения Федеративного договора<sup>8</sup>. В феврале 1992 г. он был подписан представителями республик и административно-территориальных образований бывшей РСФСР, которые с этого момента стали субъектами Российской Федерации. Заключение Федеративного договора<sup>9</sup> имело по меньшей мере два следствия: во-первых, субъекты Федерации стали официально

субъектами социально-экономического регулирования, хотя соответствующие нормы в Договоре были недостаточно четко прописаны; во-вторых, началось формирование асимметричной Федерации, что послужило причиной возникновения в последующие годы многих экономических и политических проблем.

Многонациональность и исторические прецеденты государственного строительства советского периода делали асимметричность Федерации весьма привлекательным вариантом<sup>10</sup>. На самом деле она являлась уступкой Центра национальным республикам, в поведении которых усматривалась угроза политической целостности страны.

Асимметричность Федерации дала толчок быстрому созреванию краев и областей, которые никогда прежде не претендовали на то, чтобы быть субъектами политического процесса. Всеобщая политизация регионов девальвировала значение Центра как единственного субъекта политического процесса. В этом смысле асимметричность, заложенная в Федеративном договоре, стала миной замедленного действия, под него и подложенной<sup>11</sup>.

Кроме того, асимметричность нарушала принципы единства «правил игры» и усиливала политическую реакцию «ненациональных» субъектов Федерации. В середине 90-х годов была предпринята по-

<sup>8</sup> В августе 1991 г. именно предстоящее заключение Союзного договора привело к путчу и быстрому выходу республик из действовавшего на тот момент Договора.

<sup>9</sup> Этот Договор, как известно, стал частью Конституции России.

<sup>10</sup> См., напр.: Рыночная трансформация в России: политический и экономический потенциал регионов: Исследовательский проект. М. 1997. С. 21–22.

<sup>11</sup> В разной степени, но именно эти проблемы лежали в основе драматических событий 1993 г. и «бархатной» передачи власти в 2000 г.

пытка изменить ситуацию посредством заключения договоров о разграничении полномочий и ответственности субъектов Федерации и Центра. Однако технология заключения этих договоров (билатеральные переговоры), а также их идеология (отсутствие общих принципов) привели к еще большему закреплению асимметричности.

Асимметричность Федерации, которая была заложена как дань старым советским традициям, оказалась очень действенным аргументом в пользу невозможности разработки непротиворечивой с точки зрения «чистого» рыночного механизма и вместе с тем дифференцированной в территориальном аспекте экономической политики. А раз нельзя сформировать политику, учитывающую неоднородность хозяйственного пространства, то остается лишь обеспечить унификацию инструментов и механизмов регулирования, что и было сделано. В этих условиях регионам ничего не оставалось делать, как приступить к проведению собственной экономической политики.

Субъекты Федерации к середине 90-х годов преодолели синдром «брошенности» и смирились с тем, что Центр перестал быть для них целеуказателем и норморегулятором. С этого момента государственная территориальная политика, лишенная общедеряльного стержня, фактически превратилась в комбинацию субнациональных программ, которые представляли собой дифференцированную реакцию регионов на проводимую макроэкономическую политику. Это плохо вписывалось в идеологию реформ, которая базировалась на идее формирования общего хозяйственного пространства и унификации откликов всех субъектов рынка на воз-

действия единых инструментов экономической политики. Очевидно, дифференциация местных откликов трактовалась как процесс политической автаркизации регионов, что отождествлялось с политическим сепаратизмом.

Решение проблемы восстановления экономического единства страны возможно, на мой взгляд, только при реальном воссоздании региональных аспектов государственной политики и включении последней в общую технологию хозяйственного регулирования.

В начале 90-х годов, как отмечалось выше, данная технология практически исключала территориальную компоненту. Предполагалось, что рыночные процессы естественным путем обеспечат пространственное перераспределение ресурсов, нейтрализуют дифференциацию уровней развития субъектов Федерации и в конечном счете создадут эффективную схему регионального разделения труда.

Это предположение неявно основывалось на гипотезе о том, что субъекты Федерации являются некими квазикорпорациями, которые ведут (или должны вести) себя как обыкновенные рыночные структуры, между которыми распределяются ресурсы. При таком подходе, конечно, не было никакой необходимости в особом государственном вмешательстве. Региональная политика сама по себе, с одной стороны, представлялась внутрикорпоративной стратегией, направленной на улучшение конкурентных позиций и максимизацию извлекаемого дохода, а с другой – выглядела как конкуренция между различными субъектами Федерации на национальном и международном рынках.

Данная гипотеза не выдержала испытания практикой. Абсолютизация роли «чистых» рыночных механизмов в региональном аспекте приводит к искажению пространственной структуры национальной экономики, что обусловлено несколькими причинами. Во-первых, конкурентный рынок при прочих равных условиях может обеспечить оптимизацию для страны в целом. Но требуется доказать, что при этом может быть максимизирован результат для каждого составляющего ее региона. Ряд субъектов Федерации, особенно периферийных или расположенных в зонах сурового климата, могут терять от участия в «открытом конкурсе» очень много. Во-вторых, движение финансового капитала, фактически обособившегося от реального сектора, при отсутствии соответствующих ограничений и контролируемых приоритетов, обеспечиваемых государственным регулированием, вполне способно заблокировать любые усилия по оптимизации территориальной хозяйственной структуры (имея в виду соображения общественной пользы и государственной значимости). В-третьих, значительные различия между регионами в протяженности транспортировки товарных потоков (это особенно важно для сырьевых грузов) обуславливают переориентацию отдельных частей национальной экономики на разные сегменты мирового рынка, что приводит к еще большему ослаблению внутренних связей.

Развитие событий в России подтвердило нежизненность «чисто рыночной» концепции по отношению к территориальным образованиям. За сравнительно короткое время значительная часть экономических систем субъектов Федерации оказалась

«неконкурентоспособной». В их числе большинство регионов Севера, Дальнего Востока и некоторые в Сибири. С точки зрения коммерческих критериев эффективности они не должны функционировать как целостные экономические системы, их развитие следовало бы ограничить выборочным освоением природных ресурсов.

Однако коммерческие аргументы не могут быть признаны в качестве достаточного основания для государственной политики в отношении данных территориальных образований. Реальным аргументом здесь является необходимость поддержания эффективной комплексности социального и экономического развития в регионах при сохранении единства хозяйственного пространства страны, обеспечении социальных гарантий и свободы выбора мест проживания населения, геополитических и военно-стратегических позиций России.

Очевидно, что только при условии встраивания механизма регулятивных воздействий государства в систему рыночных инструментов можно добиться эффективного распределения мобильных ресурсов между разными частями страны. Лишь при этом можно достичь максимума макроэкономических результатов и сохранить необходимый баланс (недопущение чрезмерных различий) между всеми регионами и социально-территориальными общностями.

Отсутствие такого регулятивного механизма в пространственном аспекте явно противоречило целям не только экономической эффективности, но и политической централизации. Это, собственно, стало ясно уже в при подготовке и подписании Федеративного договора, когда оказалось, что решение проблемы политической интегра-



ции страны непосредственно зависит от формирования и реализации алгоритма распределения ресурсов между Центром и субъектами Федерации, а также между последними. Это был первый урок не региональной политики, но политической регионалистики.

Но тогда из него были сделаны не совсем корректные выводы. Главным результатом отхода от полного нигилизма в этой области стало превращение прежнего директивного распределения ресурсов в эксклюзивное их перераспределение между регионами. Если ранее критериями такого действия являлись в основном соображения военного и социального характера, политические интересы выравнивания территориальных различий, то в новейших условиях критерием стала исключительно политическая роль отдельных субъектов Федерации с точки зрения их способности противодействовать или поддерживать Центр. Общим правилом стало предпочтение тех территориальных образований, совокупные ресурсы которых на момент перераспределения наиболее велики.

Данное положение не удовлетворяло большинство регионов, которые находились (и находятся) в состоянии стагнации или были близки к экономической и социальной катастрофе. Поэтому в 1994 г. на фоне сохранения льгот, предоставленных ряду субъектов Федерации, были введены правила распределения, которые строились на принципе выравнивания среднедушевых бюджетных доходов.

Это не решало проблему искажения системы распределения ресурсов. Данная мера касалась лишь бюджетной составляющей, не затрагивая всей массы распределитель-

ных отношений, в частности связанных с производством дохода. Последнее во второй половине 90-х годов стало в наибольшей степени беспокоить регионы, которые наконец-то поняли, что надежды заставить Центр взять на себя ношу инвестирования в экономический рост беспочвенны.

Итак, государственная региональная политика приобрела именно ту форму, которая была наиболее удобна и понятна Центру – форму межбюджетных отношений. Именно бюджетное финансирование, трансферты и ссуды, а также дискуссии по поводу нормативов распределения между Центром и субъектами Федерации бюджетных доходов оказались в фокусе данной политики. Другие рыночные регуляторы и возможности их использования для воздействия на динамику развития экономического пространства практически не рассматривались.

Причины задеирования бюджетной модели регионального регулирования в качестве основной на данном этапе очевидны. Во-первых, эта модель хорошо освоена и с успехом применялась в советские времена. Во-вторых, она показала хорошие результаты в ходе рыночных реформ в странах Восточной Европы. В-третьих, экономически развитые государства в указанных целях используют именно бюджетную модель. Наконец, в-четвертых, фискальные меры объективно являются единственно доступной формой экономической политики в случае регулирования пространственных хозяйственных процессов.

Однако бюджетное регулирование пространственной экономики (как и бюджетное регулирование вообще) может быть эффективным только в случае, когда субъект

управления имеет дело со стабильными процессами. Важно и то, что количество регулируемых процессов и параметров должно быть ограниченным. Об этом-то и свидетельствует опыт не только экономически развитых стран, но и государств Восточной Европы (в том числе Советского Союза). Еще одним важным требованием является возможность осуществлять регулирование на коротких отрезках времени, что как раз недостижимо при быстрых изменениях меж- и внутрирегиональных пропорций и условий, а также учитывая долговременность воздействий, которые необходимы для их корректировки.

В настоящее время требуется преодолеть трактовку государственной региональной политики лишь как инструмента сглаживания различий в уровнях развития отдельных районов за счет трансфертов (главным образом из Федерального фонда финансовой поддержки регионов). Это тем более актуально, что практика осуществления рыночных реформ в стране убедительно продемонстрировала низкую эффективность подобной перераспределительной политики.

Основной задачей органов власти и управления на местах (выполнение которой всегда – и сегодня, и в советские времена – относилось исключительно к прерогативе регионов) является обеспечение эффективного функционирования и развития социальной сферы на подведомственной территории. Именно от успехов и неудач в этой сфере во многом зависит оценка населением качества государственного управления и регулирования.

Выполнение этой задачи во многом определяется наличием солидарной ответст-

венности субъектов Федерации, Центра и бизнеса, функционирующего на соответствующей территории. Действительно, именно федеральная власть ответственна за достижение и воспроизводство в каждом регионе некоторых общих стандартов уровня и качества жизни. Точно так же функционирующий там бизнес несет ответственность за сохранение социальной стабильности на данной территории и заинтересован в этом как в важнейшем элементе предпринимательского и инвестиционного климата.

Важными задачами государственного и муниципального управления на уровне субъектов Федерации являются организация воспроизводства трудовых, капитальных, природных, информационных (научно-технических) ресурсов и процессов взаимодействия между ними, а также создание институциональных условий для эффективного предпринимательства. В этом плане необходимы солидарные действия региональных и муниципальных органов власти и управления, с одной стороны, и функционирующих на данной территории корпоративных структур – с другой. В то же время последние должны разделить с первыми ответственность за состояние и развитие социальной сферы на территории.

В рамках государственной региональной политики предстоит совершенствовать институциональные условия приложения труда и капитала в субъектах Федерации. Эта деятельность должна осуществляться территориальными органами, но обязательно в рамках эффективной процедуры согласования с федеральным уровнем власти. Однако имеющийся в этом направлении опыт негативен. Причина в том, что попытки имплантировать институциональную

составляющую в региональную политику были облечены в привычную для плановой экономики и потому понятную местным элитам форму разработки государственных программ развития тех или иных территорий. В них формулировались заведомо невыполнимые обязательства Центра по финансированию части инвестиционных проектов, но самое главное – определялись основные черты институциональных приоритетов, направленных на реализацию возможностей регионов по использованию своих абсолютных и сравнительных преимуществ на национальном и международном рынке благ и факторов производства.

Это делалось под давлением субъектов Федерации и, как показала практика, являлось чисто декларативной мерой по умиротворению региональных элит. Однако подобные меры имели важное значение для упорядочения представлений местных лидеров и экономических субъектов о стратегиях развития данной территории, а также для относительного уменьшения степеней свободы у федеральных органов власти. Действительно, последние были вынуждены (по крайней мере отчасти) соответствовать в своих реакциях и общем поведении продекларированным принципам.

Сейчас социальный, институциональный и воспроизводственный аспекты деятельности территориальных органов власти и управления в значительной степени затеняются необъятным перечнем текущих задач. Среди них оживление производства (что в нормальной рыночной экономике является прерогативой корпоративного уп-

равления), развязывание кризиса неплатежей (прямая обязанность финансовых органов), «затыкание дыр» в снабжении, поддержание достойного уровня пенсионных выплат и их регулярности, обеспечение нормального функционирования ряда федеральных структур в регионе (ВПК, вооруженные силы, МВД и т.п.). Такое положение вполне объяснимо в условиях переходного периода, но не снимает с территорий ответственности за развитие и поддержание стабильности социальной сферы и ресурсного потенциала. Это предполагает нормализацию долгосрочного аспекта деятельности местных администраций, отделение его в идейном, организационном и финансовом отношении от их текущей работы.

С точки зрения необходимости усиления долгосрочного аспекта политика (как на федеральном уровне, так и на местах) не должна концентрироваться исключительно на проблемах спасения отдельных, как правило, депрессивных территорий. До недавнего времени такой акцент был во многом вынужденным. Вплоть до 1999 г. федеральный бюджет имел хронически дефицитный характер. Это неизбежно вело к тому, что упор в региональной политике делался на проблемах спасения «утопающих». Сообщения о необходимости стимулирования «локомотивных регионов» или «регионов с предпосылками ускоренного экономического развития»<sup>12</sup> за счет распределения в их пользу средств государственного бюджета были вытеснены дискуссиями о бюджетном федерализме.

<sup>12</sup> См.: О концепции региональной политики // Экономист. 1995. №4. С. 22.

Еще в начале 90-х годов началось форсированное перераспределение финансовых обязательств между федеральным и региональными бюджетами<sup>13</sup>. Предполагалось, что оно обеспечит перераспределение компетенции и ответственности за экономическое и, главное, социальное развитие между данными уровнями власти. Перераспределение ответственности потребовало формирования дуалистической структуры управления и признания принципа дуалистичности самой экономической политики. Однако в результате быстрой передачи на места реальной ответственности и виртуальных полномочий в стране сформировалось довольно большое количество моделей проведения рыночных реформ<sup>14</sup>. Это было во многом спровоцировано тем, что передача ответственности не сопровождалась адекватной по масштабам и структуре передачей ресурсов и полномочий.

Правда, в первой половине 90-х годов происходило увеличение доли регионов в доходах консолидированного бюджета страны. Но при этом их доля в расходах росла значительно быстрее, так как на этот уровень переносилось решение все большего числа экономических и социальных проблем. Кроме того, одним из «изобретений» реформы стало принципиальное недофинансирование федеральных мандатов

на территориях, для которых оно по существу предоставляло дополнительные расходы. Действительно, регионам приходилось прямо или косвенно финансировать такие долги Центра.

Некоторой компенсацией для субъектов Федерации должно было стать дополнение финансовых субвенций и трансфертов передачей им прав распоряжения доходами от отдельных видов государственной собственности (природных ресурсов, земли, пакетов акций и пр.). Именно это послужило наиболее важной причиной упомянутого выше процесса разработки и подписания билатеральных договоров о разграничении предметов ведения между Центром и регионами. Это же создало материальную основу укрепления фундамента региональной политики на уровне территорий и привело к концу 90-х годов к резкому столкновению местных и федеральной ветвей власти. Последняя, впрочем, никогда не скрывала своего недовольства регионализацией экономической политики<sup>15</sup>.

Итак, во второй половине 90-х годов вполне оформилась тенденция к трансформации региональной политики. В советские времена она представляла комплекс мер по оптимизации состояния региональных социально-экономических образований, ориентированный на систему центра-

<sup>13</sup> См.: *Минакир П.А.* Региональная экономическая политика и федерализм в России //Россия: поиск пути. М.: Научная книга, 1999. С. 178.

<sup>14</sup> См.: *Гранберг А.Г.* Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) //Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 1. Новосибирск, 1995. С. 13–14.

<sup>15</sup> «Расколотые по всем прочим вопросам различные федеральные структуры едины в своем неприятии регионализации» (*Павленко С.Ю.* Регионализация и регионализм //Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 2. Новосибирск, 1995. С. 114).

лизованно задаваемых приоритетов межтерриториального распределения на множестве национальных экономических и финансовых ресурсов. В 90-х годах все в большей степени начали проявляться элементы механизма создания и поддержания условий для эффективного использования абсолютных и сравнительных преимуществ отдельных субъектов Федерации, что в принципе должно обеспечить наилучшее распределение общественных ресурсов в целом.

Однако в современных условиях воздействие государственной территориальной политики на экономическую динамику и динамику доходов, а также на их сравнительный уровень в регионах достаточно ограничено. В этом плане в начале реформы наибольшее значение имело исходное состояние хозяйства того или иного субъекта Федерации, а по ее ходу – способность местной администрации создавать и поддерживать институциональные условия для конструирования и усиления преимуществ в области делового климата. Финансовая составляющая государственной политики направлена на выравнивание доходов между регионами, но выполнить данную задачу полностью она не может (не только из-за слабости бюджета, но и из-за теоретической невозможности достичь абсолютного равенства при различиях в экономической динамике).

Процесс трансформации государственной региональной экономической политики еще далеко не закончен. Очевидно, она должна быть двухуровневой.

С одной стороны, это в значительной мере политика региональных властей. Ее стержень – деятельность, направленная на

воспроизводство и взаимодействие местных ресурсов, а также на институциональное обеспечение собственных преимуществ в сфере предпринимательского климата (включая инвестиции). Ее реализация в динамике приведет к быстрому улучшению предпринимательского климата в стране в целом, а в более далекой перспективе действительно позволит сосредоточить региональную политику в сфере государственных финансовых трансфертов.

С другой стороны, это политика Центра. Его роль должна заключаться в создании таких общефедеральных условий, которые бы не исключали развитие местной инициативы в наращивании потенциала и институциональном строительстве, а способствовали ему. Важнейшей задачей государства является также обеспечение эффективного использования финансовых трансфертов для подавления наиболее острых выбросов дифференциации доходов и коммунальных удорожаний по отдельным регионам (транспортные и энергетические тарифы, сельскохозяйственные дотации и др.).

Думается, что в формировании государственной региональной экономической политики начинается новый этап. Он является логическим результатом разрыва порочного круга «отрасль – территория», в котором вращались управленческие новации при трансформации плановой экономики в рыночную. Вероятно, именно новая региональная политика сможет реализовать принцип «двухсекторного развития», который пока оказался нам не по плечу.

Опасения начала 90-х годов относительно краха региональной экономической политики (который, конечно, имел бы губительные последствия для экономического

регулирования и поддержания стабильности социальной системы вообще) сменились к их концу другими. На место обвинений со стороны субъектов Федерации в адрес Центра относительно забвения региональной политики пришли противоположные – последний уличал первых в узурпации государственной экономической политики на территориальном уровне. Такая смена опасений и обвинений, равно как и тревога федеральных властей в середине 90-х годов

по поводу политического сепаратизма регионов<sup>16</sup>, отражала замешательство, которым сопровождался процесс трансформации региональной политики эпохи командной экономики в новую. Она основана на содержательном взаимодействии инструментов и механизмов корректировки экономических систем национального и регионального уровней соответственно федеральными и местными органами власти и управления.

---

<sup>16</sup> Это было связано, конечно, не столько с экономическими и управленческими, сколько с чисто политическими проблемами федерального центра, который не без основания опасался тиражирования «чеченского опыта».