

УДК 332.14

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 64–85*

**«ПРОСТРАНСТВЕННО-НЕЙТРАЛЬНАЯ»  
И «ЛОКАЛЬНО-АДРЕСНАЯ» РЕГИОНАЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА**

**Л.В. Мельникова**

*ИЭОПП СО РАН*

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00242) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал»*

**Аннотация**

В статье анализируются современные принципы формирования региональной политики и их применимость к российской экономике. Представлены, с одной стороны, школа Всемирного банка, исповедующая «пространственно-нейтральный подход» к выработке мер региональной политики, и, с другой стороны, европейская школа «локально-адресного подхода», настаивающая на необходимости проведения дифференцированных мер по стимулированию роста в разных регионах. Аргументы этих школ основаны на разных теоретических концепциях: новой экономической географии и теории эндогенного роста.

**Ключевые слова:** региональная политика, межрегиональная дифференциация, новая экономическая география, эндогенный рост

## Abstract

The paper analyzes modern principles of regional policy and whether they are applicable to the Russian economy. We consider, on the one hand, the principles of the World Bank policy based on a spatially neutral approach to choosing measures of regional policy, and, on the other hand, the EU policy which is focused on local targets and insists on a necessity of differentiated regional incentives. The arguments of both approaches are based on the different concepts, i.e. the theory of the new economic geography and theory of endogenous growth.

**Keywords:** regional policy, regional differentiation, new economic geography, endogenous growth

Со времени издания в 1996 г. Указа Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» [1] не прекращались усилия в области разработки принципиальных основ российской региональной политики. Предлагались концепции (см., например, [2–4]), которые придавали разный вес принципам регионального выравнивания относительно принципов поляризованного развития. Обсуждение этих принципов развернулось в научно-общественную дискуссию, в ходе которой была раскритикована разработанная Минрегионом России концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации образца 2005 г. [5], впервые провозгласившая отказ от политики выравнивания. В ныне действующей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. указаны обе цели пространственного развития: и формирование новых центров социально-экономического развития, и сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории страны [6].

В новом проекте Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г. вновь поставлена цель сбалансированного развития регионов [7]. В то же время в Стратегии-2020 предлагается разработать стратегию пространственного развития России на принципах стимулирования существующих центров роста и управляемого «сжатия» периферийных территорий [8]. В отсутствие стратегии пространственного развития Государ-

ственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» [9] призвана обеспечить сбалансированное развитие, укрепление финансовой самостоятельности и раскрытие инвестиционного потенциала субъектов Федерации в период 2013–2020 гг.

В последние годы Всемирный банк и ОЭСР регулярно публикуют исследования регионального роста и рекомендации в области региональной политики. Эти публикации приобрели форму открытого диспута о конфликте целей эффективности и равенства в пространственном развитии, и в данном конфликте участвует также цель сохранения окружающей среды региона.

В 2009 г. Всемирный банк объявил, что его экономисты «перечерчивают карту мира», и выпустил в свет так называемое «руководство по практической географии» под названием «Новый взгляд на экономическую географию» [10]. Основная идея состоит в том, что экономический рост по своей природе не может быть равномерно распределен в пространстве, что неминуемо ведет к территориальной дифференциации. Наивысшей производительности человеческая деятельность достигает в больших агломерациях, где облегчен доступ к крупному капиталу и инфраструктуре и высока плотность персональных взаимосвязей. Отсюда, главным движителем роста национальной экономики оказывается миграция людей в большие города. Следовательно, меры экономической политики не должны вторгаться в это оптимальное распределение людей и ресурсов. Они должны быть единообразно определены для всех регионов, т.е. быть «слепыми» в отношении пространства. Попытки обеспечить равномерный пространственный рост средствами государственной политики заведомо обречены на провал и, более того, могут оказать обратное, угнетающее воздействие. Поэтому правительствам рекомендуется создавать условия для концентрации ресурсов в отдельных городах и регионах – точках роста, которые вносят наибольший вклад в национальную экономическую динамику. Такой подход получил название «пространственно-нейтрального» в смысле сознательного отказа от преференций в развитии отдельных регионов.

В том же году ОЭСР провозгласила начало сдвига парадигмы в региональной политике сближения стран Европейского союза и опубли-

ковала ряд исследований, в которых объяснялось, «как растут регионы» [11], и доказывалось, что не только передовые «регионы имеют значение» в экономическом восстановлении, инновациях и устойчивом росте [12]. Сдвиг парадигмы означал переход от политики компенсаций бизнесу и населению отстающих регионов к политике выявления и стимулирования потенциала роста всех регионов. «Старая» региональная политика ЕС осуществлялась центральным правительством в отношении административных регионов в рамках отраслевого подхода в виде субсидий и государственной поддержки с целью временной компенсации отстающим регионам тех неблагоприятных условий, в которых они находятся. «Новая» региональная политика должна проводиться всеми уровнями власти в отношении функциональных экономических областей в рамках интегрированных проектов развития с целью реализации недоиспользуемого потенциала всех регионов для повышения их конкурентоспособности. Она направлена на формирование материального и нематериального капитала региона – не только основных фондов и рынков труда, но также делового климата, социального капитала и социальных сетей [12].

Европейская комиссия и Генеральный директорат по вопросам региональной политики заявили, что «региональная политика больше не рассматривается как механизм помощи регионам в достижении средних показателей по ЕС (хотя этот аспект не утратил своего значения). Региональная политика ЕС теперь представляет собой политику, которая определяет и ориентируется на возможности для будущего, мобилизуя недостаточно использованный потенциал, а не выплачивая компенсацию за проблемы прошлого» [13, р. 6]. Концентрация ограниченных финансовых ресурсов ЕС на поощрении инновационных практик бизнеса и регионального управления – значительно более сложная и отвечающая структуре современной экономики задача по сравнению с простой территориальной концентрацией. Такой подход, учитывающий пространственный аспект экономической деятельности, был назван «локально-адресным».

Из разницы подходов вытекали и разные практические рекомендации. Всемирный банк в период 2009–2012 гг. подробно продемонстрировал, как следует «перечертить экономическую географию»

в Восточной Азии, Восточной Африке, Латинской Америке и на Карибских островах, в Египте, России, а также в евразийских городах стран Шелкового пути [14–19]. Европейская комиссия ограничилась краткой брошюрой, в которой предложила свой опыт региональной политики странам, не входящим в ЕС [13].

Дебаты между сторонниками подхода Всемирного банка и подхода ЕС до сих пор продолжаются на страницах научных журналов, хотя в 2011 г. секретариат ОЭСР заключил обзор этой дискуссии [20] примиряюще: эти подходы не должны быть взаимоисключающими. Преследуя общую цель содействия росту, оба подхода должны быть нацеленными на людей, а в условиях кризисных ограничений хорошая структурная политика не может игнорировать пространственное измерение экономического развития.

Эту дискуссию назвали дискуссией между экономистами и экономическими географами, имея в виду не различие профессий, а разницу подходов: экономического в смысле примата экономических оценок при измерении эффектов от региональной политики и территориально-ориентированного, который помимо чисто экономических использует социальные и экологические измерители при разработке наиболее подходящего комплекса мер для стимулирования развития каждой местности.

Взаимные упрёки сводятся к следующему. «Экономисты» стремятся доказать, что качество институтов и рамочных мер государственной политики значит для развития больше, чем качество и достаточность специфических для каждого региона производственных факторов: труда, капитала и знаний. «Географы», со своей стороны, признавая значение институтов для развития, указывают, что сам факт наличия в регионе таковых не объясняет, почему регионы со сходными институциональными характеристиками демонстрируют резко различающиеся темпы роста.

В условиях, когда стратегия пространственного развития российской экономики так и не выработана, представляют интерес аргументы обеих дискутирующих сторон.

***Теоретические основания.*** В работах Всемирного банка адаптируются положения теории новой экономической географии (НЭГ).

Цель НЭГ – объяснить феномен промышленной агломерации, или «географической концентрации», от которой зависит рост региона, с помощью неоклассических равновесных моделей, учитывающих отдачу от масштаба. Агломерация возникает, если центростремительные силы преобладают над центробежными. Центробежные силы выражены в том, что фирмы стремятся удовлетворить распределенный в пространстве спрос и избежать конкуренции с другими фирмами на небольших рынках. Центростремительные силы позволяют фирмам использовать возрастающую отдачу на более крупных рынках сбыта, а потребителям предоставляют доступ к более широкому набору товаров и услуг по более низким ценам и высокие стандарты проживания. На появление агломерации влияют три фундаментальных фактора: возрастающая отдача, стимулирующая концентрацию деятельности в пространстве; транспортные затраты, которые вынуждают фирмы размещаться ближе к крупным рынкам сбыта; миграционные потоки. Появление агломерации фирм в пространстве создает условия для кумулятивного роста производства в регионе. Но это не обязательный исход. В случае дисперсии фирм в пространстве возникают условия для кумулятивного спада в производстве.

В подходе Всемирного банка заметно также влияние теории региональных диспропорций Дж. Уильямсона, который в 1960-х годах разработал теории стадий развития региона А. Фишера и Э. Гувера. Согласно его теории, на ранних стадиях экономического развития страны рост сосредоточивается и получает разнообразные отраслевые направления в ее центральной части, а потом распространяется на периферийные регионы и отстающие отрасли. В результате поначалу разрыв в уровнях регионального развития увеличивается, а затем, по мере достижения определенного уровня национального дохода региональные диспропорции сокращаются [21]. Траектория региональной дифференциации принимает перевернутую U-образную форму, называемую «кривой Уильямсона».

Аналитические документы ОЭСР базируются скорее на теориях эндогенного роста. Р. Капелло относит к эндогенным факторам регионального роста такие составляющие социально-экономической и культурной системы региона, как предпринимательские способ-

ности, местные производственные факторы (труд и капитал), навыки местных экономических агентов по установлению отношений (что порождает процесс кумулятивного приобретения знаний), способность местных экономических и социальных агентов принимать решения, которые позволяют им управлять процессом развития, поддерживать его и направлять по пути общего роста экономики. Все эти факторы неразрывно связаны с территорией, со спецификой региона, они определяют структуру социальных и экономических отношений, уникальную для данного региона. Такие специфически местные условия обеспечивают конкурентоспособность местного производства и поддерживают ее с течением времени. Эти факторы дают региону возможность производить товары, пользующиеся внешним спросом, производить их с абсолютным преимуществом и сохранять это преимущество с помощью инноваций, а также привлекать новые ресурсы извне региона. Таким образом, пространство региона как специфическая система социально-экономических отношений, отличающая его от других регионов, само по себе становится активным фактором развития [21].

*Где сосредоточен рост?* В текстах Всемирного банка утверждается, что территориальная концентрация производства, в частности в крупнейших городах, продвигала экономический рост в процессе структурного перехода от сельского хозяйства к промышленному производству и затем к сфере услуг. Приводятся многочисленные показатели концентрации валового внутреннего продукта по странам. Эти показатели обобщаются следующим расчетом: половина мирового ВВП производится на 1,5% территории планеты. Отсюда следует, что пытаться расширить зону экономической активности – значит лишить ее стимулов [10].

Следует заметить, что в 2011 г. в России треть объема ВРП производилась в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге, совокупная площадь которых составляет 0,3% территории страны и в которых проживает 17% ее населения. Если же собрать группу регионов, производящих в сумме половину ВРП, то в эту группу помимо Республики Татарстан, Свердловской области и Краснодарского края войдут Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа

и Красноярский край, что расширит совокупный ареал входящих в нее регионов до 24% российской территории, а их долю в населении увеличит до 29%. С точки зрения специалистов из Всемирного банка, это недопустимо низкая концентрация экономической деятельности, требующая неотложных мер по пространственной трансформации экономики. Данная оценка поддерживается историческим экскурсом глубиной в столетие, в течение которого американцы переезжали на юг и запад США, что делало экономику более концентрированной, а советские люди двигались на восток и север страны, создавая пространственную неэффективность, которая, по мнению экономистов Всемирного банка, стала одной из причин краха СССР [10].

В Европейском союзе 43% объемов производства приходится лишь на 14% территории. Географический пятиугольник, где производится продукция с высокой добавленной стоимостью, образуют Лондон, Гамбург, Мюнхен, Милан и Париж (в которых проживает около трети населения этой территории). Однако эксперты ОЭСР трактуют этот показатель как свидетельство значительных социально-экономических диспропорций, вполне сравнимых с наблюдаемыми в Китае, где 60% ВВП производится на 4% территории [13].

Исследования экономического роста в странах ОЭСР за период 1995–2007 гг. в разрезе 335 регионов обнаружили, что крупнейшие регионы-хабы, составляющие 4% общего числа регионов\*, отвечают за треть совокупного роста ВВП ОЭСР, тогда как подавляющая часть роста – две трети является вкладом остальных регионов [20]. Отсюда следует прямо противоположный вывод: вклад региона в экономическую динамику не обязательно жестко связан с его размером. Построение зависимости ранга региона по вкладу в рост от его вклада в совокупный рост позволило выделить четыре группы регионов, вносящих близкие по размеру вклады (по признаку разрывов данной зависимости в логарифмическом масштабе). Оказалось, что со временем дифференциация региональных вкладов в динамику нарастает, но распределение становится все более смещенным, так что все больший вклад вносят крупнейшие регионы из первой группы

---

\* Это 14 регионов: Калифорния, Техас, Токио (Канто), Флорида, Нью-Йорк, Лондон, Иль-де-Франс и др.



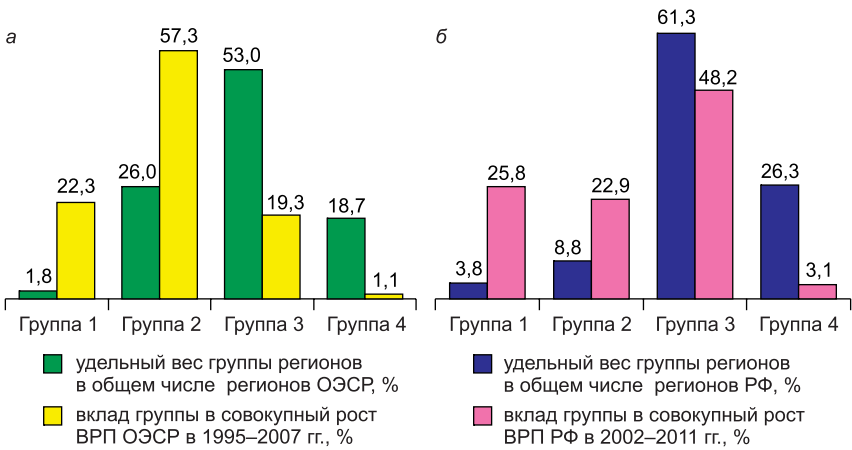


Рис. 1. Группировка регионов ОЭСР (а) и РФ (б) по вкладу в совокупный рост экономики

Совокупность российских регионов включает 80 субъектов РФ с положительными темпами роста

и средние и малые регионы из третьей и четвертой групп (рис. 1, а). Поэтому рекомендуется обратить внимание на перспективную вторую группу, которая сокращается, но отвечает за 57% совокупного экономического роста зоны ОЭСР.

Мы сделали аналогичный расчет динамики вкладов российских регионов в рост ВРП за 2002–2011 гг. (рис. 1, б) и обнаружили, что в нашем случае эта перспективная группа, доля которой в росте ВРП более чем в 2 раза превышает ее долю в выборке, угрожающе малочисленна. Вслед за регионами первой группы – Москвой, Московской областью и Санкт-Петербургом, вместе отвечающими за четверть роста ВРП, следует вторая группа из семи регионов, вклад которых в рост ВРП составляет 22,9%. Это Свердловская область, Краснодарский край, юг Тюменской области (без автономных округов), Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Красноярский и Пермский края. Самая многочисленная (61,3% выборки) третья группа из 49 регионов отвечает за 48,2% роста ВРП, и, очевидно, в этой группе, по логике аналитиков ОЭСР, следует искать нераскрытый потенциал

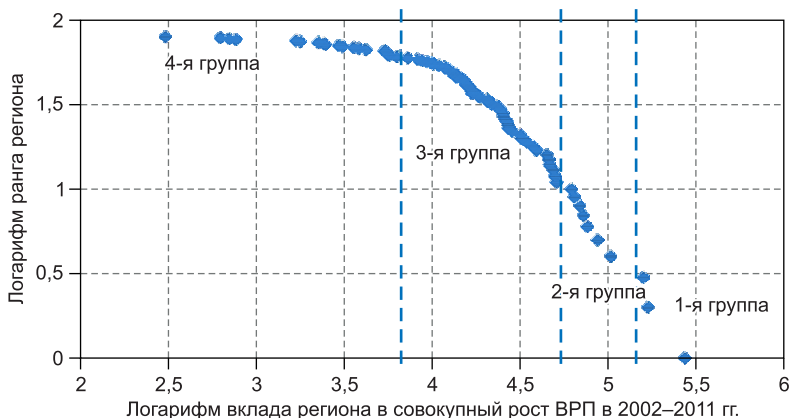


Рис. 2. Зависимость ранга регионов по вкладу в совокупный рост ВРП от вклада региона в совокупный рост ВРП в 2002–2011 гг. (в логарифмическом масштабе)

роста. По крайней мере, внутри нее явно выделяется группа из первых шести регионов (7,5% выборки), вносящих 12,5% в совокупный рост. В четвертую, «безнадежно» малую по своему вкладу, группу из хвоста распределения входит более четверти российских регионов (рис. 2).

**Роль городских агломераций в экономическом процветании страны.** Одним из основных посылов экономистов Всемирного банка является то, что выход из бедности находится в городах, поскольку ни одна из стран со средними доходами на душу населения не миновала периода быстрой урбанизации. Поэтому рекомендуется политика поощрения процессов агломерации и облегчения миграции, которая не только позволяет человеку найти лучшее место для жизни, но и так изменяет экономическое пространство, что происходит рост доходов и уровня жизни. Если человек покидает деревню, то лучше становится не только ему, но и тем, кто в деревне остался, т.е. в долгосрочной перспективе происходит конвергенция уровней доходов между регионами. Иными словами, социальная составляющая региональной политики, призванная сократить ареалы бедности, ставится в полную зависимость от глобальной ее составляющей, которая обычно нацелена на

усиление международной конкурентоспособности нескольких крупнейших городов страны.

Применительно к России во всех текстах Всемирного банка повторяются аргументы о недостатке крупных городов второго ранга, выявляемом при построении распределения «ранг – размер». В последнем исследовании о евразийских городах эта аргументация приобрела «афористическую» краткость: «...В России меньше городов среднего размера по сравнению с Бразилией и США. Ее население все еще рассредоточено, хотя экономическая деятельность сконцентрирована в нескольких городах. По сравнению с похожими отдаленными регионами Канады избыток населения в Сибири и на Дальнем Востоке составляет 18 млн чел. В 1989–2004 гг. большинство новых фирм размещались близ Москвы и Санкт-Петербурга. Разработчики региональной политики должны помочь людям переезжать в направлении высокой экономической плотности подобно этим фирмам» [19].

Подоплеку приводимых оценок «перенаселения» Сибири и «нерыночности» иерархической структуры городов России мы рассматривали ранее [22], но эти оценки, утратив авторство, продолжают служить российским чиновникам. Так, Э.С. Набиуллина в бытность министром экономического развития заявила: «...Существуют заслуживающие внимания оценки, что сохранение любой ценой экономически неэффективных малых городов и препятствование перетоку трудоспособного населения в крупные города может стоить нам 2–3% экономического роста. ...Есть оценки, что в течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15–20 миллионов человек... Необходимо задуматься о способах достаточно быстрой модернизации городской среды крупнейших городов страны, или, по крайней мере, 12 “миллионников”» [23].

Европейские эксперты отнюдь не приветствуют универсальные рецепты в области урбанизационной политики. Они признают, что территории больших городов выступают в качестве ключевых факторов экономического роста. Но европейский опыт демонстрирует смешанное пространственное влияние экономической концентрации. Европа, с ее относительно высокой плотностью населения и высокими ценами на землю, сталкивается с такими проблемами, как перенаселе-

ние, загрязнение и преступность. Полемизируя с «пространственно-слепой» стратегией, которая в конечном счете теоретически приводит к более равномерному распределению благосостояния в пространстве, «географы» не считают, что для этого достаточно поощрять переезд работников в более производительные его точки, т.е. в города. Напротив, принципиальное значение имеют показатели не крупнейших городов, возглавляющих городскую иерархию страны, а всей экономики. И достичь границ своих производственных возможностей способна только та экономика, в которой поощряется рост раз-ных местностей с разными характеристиками [24].

Достигнув предельных уровней урбанизации, Европа убедилась, что факторами роста являются не только крупные города. Опыт региональной политики, проводимой в Испании и других странах, показывает важность полицентричного развития небольших и средних городов, а также роль местных центров в сельской местности. Средние города соединяют крупные и малые города и села, содействуют интеграции, связям и экономии от масштаба, сдерживают депопуляцию сельских территорий [13].

Таким образом, рекомендации Всемирного банка, заключающиеся в том, чтобы всемерно поощрять урбанизацию, основаны на путанице между причинностью и корреляцией. Не всегда то, что наблюдается эмпирически (например, распределение городов «ранг – размер» или связь между уровнем урбанизации и доходами), можно обобщить до закономерности и, тем более, пропагандировать в качестве универсального правила региональной политики. Выполнение описанных рекомендаций в ЕС привело бы к опустению малых и средних городов. Вместо простого поощрения мобильности предлагается использовать специфические для каждой местности институты, которые позволят разработать альтернативные траектории развития европейских регионов.

*Люди за рабочими местами или рабочие места к людям?* По мнению экономистов Всемирного банка, власти должны содействовать рыночным силам агломерации, миграции и специализации, которые обеспечат одновременно и концентрацию экономической деятельности, и сближение уровней жизни. Они допускают, что такая по-

литика может иметь негативные социальные последствия, но не считают необходимым рассматривать их детально [10]. Увеличение мобильности труда (а отсюда снижение средней заработной платы) представляется им единственным и естественным средством смягчения дисбаланса между трудом и капиталом, возникшего в результате интеграции Китая, Индии и стран – бывших республик СССР в мировую экономику, когда огромные массы рабочей силы сдвинули соотношение между трудом и капиталом в пользу последнего. Специалисты из Всемирного банка предлагают не пытаться регулировать рыночные процессы, а напротив, высвободить их, чем вызвали упреки со стороны критиков в «слепой вере в свободный рынок» [25, р. 725] и в «стремлении к идеологической гегемонии» [26, р. 45]. Подобная вера восходит к неоклассической модели регионального роста Бортса – Штайна [27], согласно которой в условиях совершенной мобильности факторов труда и капитала происходит движение капитала из капиталозбыточного региона в трудоизбыточный, а труда – в противоположном направлении до тех пор, пока не выровняются региональные ставки заработной платы и нормы прибыли.

Призыв экономистов Всемирного банка к поощрению мобильности труда как средству компенсации региональных диспропорций вызвал в памяти ряда британских географов знаменитый лозунг времен тэтчеризма, обращенный к безработным, проживавшим в депрессивных регионах: «сесть на велосипед» и искать лучшей жизни в более успешных частях страны. Этот лозунг полностью игнорировал как историческую несправедливость в развитии регионов, так и ценность региональной культуры и предполагал, что проблемы региональной политики должны решаться рынком [28]. Не так давно подобное мнение прозвучало из уст премьер-министра Д.А. Медведева, который заявил, что России пора уходить от политики сохранения занятости любой ценой и не бояться сокращения неэффективных рабочих мест: «Кому-то – это может быть довольно значительная часть населения – придется менять не только место работы, но и профессию, и место жительства» [29].

Сторонники «локально-адресного подхода» полагают, что для успешного решения проблем нищеты и безработицы необходимо содей-

ствие росту качества трудовых ресурсов в проблемных регионах, а именно, осуществление программ обучения и развития не только профессиональных навыков, но и универсальных знаний. Вложения в научно-исследовательскую деятельность и инновации создают условия для долгосрочного роста и требуют больше всего времени (по оценкам ОЭСР, около 10 лет) для проявления положительного эффекта. Без инвестиций в местный человеческий капитал, в научные исследования и разработки вложения в инфраструктуру, повышающие доступность удаленных регионов, могут оказаться бесполезными. Таким образом, предлагается комплексный набор мер, способствующих проявлению эндогенных (человеческий капитал и инновации, инфраструктура и агломерационные эффекты) факторов роста региона [20]. И хотя в данном случае региональная политика используется традиционно – как механизм привлечения инвестиций в проблемные регионы, качественно она кардинально отличается от «старой» региональной политики, предусматривающей модернизацию производства, поощрение предпринимательства, переквалификацию рабочей силы, регенерацию промышленных площадок и т.д. Вместо формирования политики сохранения рабочих мест региональным властям предлагается развивать способность прогнозировать будущие запросы рынка труда в соответствии с изменениями технологий, например с ширящимся распространением «зеленых технологий».

***Частные рекомендации на основе общих правил.*** Преимуществом текстов Всемирного банка по сравнению с зачастую усложненными текстами европейских экспертов является их прозрачность. В Докладе о мировом развитии выделены три основных измерения пространственного развития: «плотность» (применительно к населению и производству), «расстояние» (преодолеваемое потоками людей, товаров и капитала) и «разделение» (не только разделение труда, но и разобщенность стран и регионов, вызываемая религиозными и культурными противоречиями). Эти три показателя описывают результаты действия трех движущих сил, организующих экономическое пространство: агломерации, миграции и региональной специализации. Возникающие при этом проблемы межрегионального неравенства предлагается решать с помощью трех видов государственной политики, направленной

ных на достижение экономической интеграции: «институтов», «инфраструктуры» и «стимулов». Эти политические меры осуществляются на трех уровнях принятия решений: локальном, национальном и международном. В соответствии с первыми буквами слов «density» (плотность), «distance» (расстояние) и «division» (разделение, разобщенность) представленный подход эффектно назван «3D-подход», что подчеркивает претензию на универсальность.

Рекомендации в области региональной политики в упомянутом докладе изложены так, чтобы каждое правительство могло легко сформировать рецепт роста для своей страны. Поиск нужной рекомендации становится похожим на манипуляции с кубиком Рубика. Какие рекомендации можно составить для России? Сначала в соответствии с приведенной в докладе таблицей [10] требуется выбрать политику в зависимости от уровня проблемы (см. таблицу). Территориальный уровень проблемы может быть локальным, национальным или международным. В России актуальны проблемы регионального развития, следовательно, уровень проблемы – национальный. Разрядов проблемных стран тоже три – в зависимости от набора проблем на территории страны. Это страны с отстающими районами с низкой плотностью населения, неразобщенные страны с густонаселенными отстающими районами, разобщенные страны с густонаселенными отстающими районами.

В данной классификации Россия относится к первому разряду – странам с отстающими районами с низкой плотностью населения вместе с Чили, Китаем, Ганой, Гондурасом, Пакистаном, Перу, Шри-Ланкой, Угандой и Вьетнамом. Отсюда, российские региональные проблемы имеют лишь одно измерение (1D), и это – «экономическое расстояние», т.е. недостаточная мобильность труда и капитала. С двумерными проблемами – расстояния и высокой плотности населения в отстающих районах придется справляться странам второго разряда: Бангладеш, Бразилии, Колумбии, Египту, Мексике, Таиланду и Турции. В третий разряд – страны, которые должны преодолеть еще и внутреннюю (политическую) разобщенность, попадают Индия и Нигерия. В зависимости от разряда стране рекомендуется один, два или три инструмента региональной политики.

**Эмпирическое правило выработки адекватных мер политики**

Уровень проблемы	Тип места – локальный (L), национальный (N) или международный (I) географический масштаб	Приоритеты политики в целях экономической интеграции		
		Институты	Инфраструктура	Мероприятия
		Пространственно-нейтральные	Пространственно-связующие	Пространственно-адресные
1-D	L. Области начинающейся урбанизации. N. Страны с отстающими малонаселенными районами. I. Регионы, расположенные близко к мировым рынкам	●		
2-D	L. Области промежуточной урбанизации. N. Страны с отстающими густонаселенными районами. I. Регионы, удаленные от мировых рынков	●	●	
3-D	L. Области продвинутой урбанизации с разобщенностью внутри городов. N. Страны с отстающими густонаселенными районами и внутренней разобщенностью. I. Регионы из малых экономик, удаленные от мировых рынков	●	●	●

Источник: [10].

Искомый рецепт для России находится в единственной клетке таблицы: это развитие территориально-нейтральных (дословно – «пространственно-слепых») институтов. Эти «связующие людей» институты призваны либерализовать рынки труда и земли, гарантировать безопасность жизни и обеспечить населению равный доступ к таким базовым услугам, финансируемым за счет налогов и трансфертов, как начальное образование, первичное медицинское обслуживание, надлежащие канализационные системы и снабжение чистой питьевой водой. По мнению Всемирного банка, эта политика



универсальна и должна равно применяться и в России, и на Филиппинах, коль скоро эти страны имеют общий признак – наличие редконаселенных отстающих районов. И хотя некоторые защитники доклада Всемирного банка признают предельную наивность такой классификации стран и видов политики, они все же полагают, что для руководства какой-нибудь бедной африканской страны этот подход может оказаться полезным [30].

Из универсального набора Всемирного банка формируется следующий пакет рекомендаций для России. Не рекомендованы меры ни по развитию территориально-связующей инфраструктуры, ни по поощрению развития отдельных регионов. Эти клетки в таблице для России пусты. Строить автомобильные и железные дороги, аэропорты, гавани и системы связи, облегчающие перемещение товаров, услуг и людей, следует странам второго разряда, имеющим проблемы в двух измерениях. И лишь во вторую очередь, после развития «пространственно-слепых» институтов, «в дозах, точно выверенных во времени и пространстве». Что же касается пространственно-адресных мер – «стимулов», то они входят в пакет мер политики лишь для Индии и Нигерии как стран с трехмерными проблемами – плотности, расстояния и разобщенности (3D). Только в таких тяжелых случаях допустимы, например, программы ликвидации трущоб или стимулирование компаний к размещению производства в определенных местностях путем предоставления им налоговых льгот. И хотя авторы доклада признают неизбежность применения стимулов к развитию отдельных регионов в особо проблемных странах третьего разряда, они всячески предостерегают: эти стимулы следует «применять в последнюю очередь и в минимальном объеме», чтобы «не дать им стать противовесом объединительному воздействию общих институтов и территориально связующей инфраструктуры».

Критики доклада называют такую типологию «абсурдной абстракцией», которая в случае осуществления выбранной политики может оказаться даже опасной [30]. «Пространственно-слепые» рекомендации оказываются «культурно-слепыми». Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к недавнему опыту перуанского прави-

тельства. В 2007–2008 гг. в Перу были изданы законы, которые, в частности, снимали ограничения на добычу нефти и других полезных ископаемых, на вырубку леса и ведение сельского хозяйства в сельве. Эти законы вызвали возмущение среди коренного населения амазонской сельвы, выступившего против коммерческого использования земель, которые оно считает племенными. В стране начались акции протеста, переросшие в кровопролитные столкновения с полицией. Недовольные индейцы перекрывали дороги и практически заблокировали большую часть Амазонского региона. В конце концов правительство было вынуждено отменить свои декреты, хотя они полностью соответствовали рекомендациям Всемирного банка либерализовать рынки сельскохозяйственных земель в отстающих областях, с тем чтобы люди смогли продать свои активы и получить средства на отъезд в центральные агломерации [31].

Что касается ОЭСР, то заключая двусторонние соглашения со странами, готовыми воспринять ее опыт, эта организация не занимается составлением адресных рекомендаций для отдельных стран, хотя прилагает усилия к популяризации достижений и уроков политики сближения. Помимо вышеупомянутой брошюры на русском языке [13] вышло более объемное издание о региональном опыте Европейского союза [32]. Гораздо более важным представляется обобщение европейской практики, что позволило идентифицировать четыре ключевых фактора регионального роста: это инфраструктура, инновации, человеческий капитал и агломерация. Все они, в отличие от природно-географических условий, отзывчивы по отношению к мерам региональной политики, и все они комплементарны, что требует интегрированного подхода. Развитие региональной инфраструктуры не приводит автоматически к экономическому росту в регионе; оно должно сопровождаться инвестициями в инновации и образование. Человеческий капитал способен поддерживать рост в регионах всех типов. Инновации также критически важны для устойчивого регионального роста. Положительный эффект от названных факторов проявляется не немедленно: спустя 3–5 лет для инфраструктуры, спустя 5 лет для человеческого капитала и спустя 10 лет для инноваций. Что касается четвертого фактора роста – агло-

мерационных эффектов, то они не являются ни необходимыми, ни достаточными условиями для достижения устойчивых темпов роста. Учитывая наблюдаемую дивергенцию темпов роста городских регионов и тот факт, что в 1995–2005 гг. только в 45% из них экономика росла темпом выше средненационального, в ОЭСР полагают, что агломерации в одних случаях работают более эффективно, в других – менее [11].

***Проблемы и цели региональной политики.*** Доклад ОЭСР представляет интересный материал для оценки взаимосвязи между проблемами страны и типом выбранной ею региональной политики. В нем в стандартизованном виде описаны ключевые проблемы и особенности региональной политики стран ОЭСР [20]. Из 30 стран данной выборки подавляющее большинство указывают на «растущее» или «сохраняющееся» межрегиональное неравенство как на проблему национальной экономики независимо от фактического уровня межрегиональной дифференциации ВВП на душу населения, измеренной коэффициентом Джини. Лидерами в области регионального неравенства являются Бразилия, Словакия, Мексика, Чили и Турция (коэффициенты Джини – от 0,29 до 0,23), а замыкают список Япония, Швеция, Франция, Нидерланды, Республика Корея (от 0,083 до 0,05). Любопытно, что в Корее, где данный показатель самый низкий в выборке (0,05), все-таки полагают, что проблема регионального неравенства в стране существует. Исключение составляют Нидерланды (коэффициент Джини 0,06), где основной проблемой считается недостаточный рост, но не неравенство.

Но несмотря на признание значимости названной проблемы, только 10 стран указывают в числе целей региональной политики сокращение межрегиональных различий либо достижение большей сбалансированности регионального развития. Тринадцать стран называют в качестве целей поощрение роста, реализацию потенциала и повышение конкурентоспособности региональных экономик, и шесть из них находятся в нижней части списка, упорядоченного по уровню региональной дифференциации, т.е. относятся к наиболее благополучным по данному показателю.

Какую цель выбирают в России в условиях продолжающегося роста межрегионального неравенства? С.С. Артоболевский справедливо указывает, что увлечение политикой «плюсов роста» надолго заблокировало развитие региональной политики в нашей стране [33]. Тем не менее последняя редакция целей региональной политики в Государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения» внушает некоторый оптимизм. Как отметил министр регионального развития И.Н. Слюняев, «суть государственной региональной политики на сегодняшний день заключается именно в выстраивании сбалансированного развития субъектов Федерации, чтобы у нас не было отсталых провинций, живущих отдельно от планов всей страны» [34]. Указание в качестве целей данной программы «сбалансированного развития, укрепления финансовой самостоятельности и раскрытия инвестиционного потенциала субъектов Российской Федерации» созвучно современным тенденциям региональной политики, проводимой в странах ОЭСР, а не рекомендациям Всемирного банка. Однако стратегия пространственного развития российской экономики по-прежнему не разработана, и проблема внятной формулировки принципов региональной политики и механизмов ее реализации остается нерешенной.

### Литература

1. **Указ** Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
2. **Артоболевский С.С.** Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект концепции // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 1. – С. 3–34.
3. **Россия:** принципы пространственного развития. – URL: [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv\\_oglav.htm](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv_oglav.htm) (дата обращения 21.11.2013).
4. **Доктрина** регионального развития Российской Федерации: Макет-проект / Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Малчинов А.С. и др. – М.: Научный проект, 2009. – 254 с.

5. **Яковлев В.А.** Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. – URL: <http://federalbook.ru/projects/fs/structura-18.html> (дата обращения 12.11.2013).

6. **Концепция** долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. – URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp\\_2008\\_n1662\\_red\\_08.08.2009](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_n1662_red_08.08.2009) (дата обращения 08.08.2009).

7. **Проект** Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период 2020 г. – URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning) (дата обращения 20.01.2013).

8. **Стратегия-2020:** Новая модель роста – новая социальная политика: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. – М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2013. – Кн. 2. – 408 с.

9. **Правительством** России утверждена Государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения». – URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/news/2707.html](http://www.minregion.ru/press_office/news/2707.html) (дата обращения 29.03.2013).

10. **World Bank.** World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. – Washington, DC: World Bank, 2009. – 383 p.

11. **OECD.** How Regions Grow. – P.: Organization for Economic Growth and Development, 2009. – 197 p.

12. **OECD.** Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – P.: Organization for Economic Growth and Development, 2009. – 137 p.

13. **Европейская** региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? / European Commission, Directorate-Generale for Regional and Urban Policy; ed. R. Goulet. – Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Union, 2009. – 15 p.

14. **World Bank.** Reshaping Economic Geography in East Asia: Report No. 47242 / Ed. by Yu. Huang, A.M. Bocchi. – The World Bank, 2008. – 371 p.

15. **World Bank.** Reshaping Economic Geography of East Africa: From Regional to Global Integration. – The World Bank, 2012. – V. 1. – 123 p.; V.2. – 61 p.

16. **World Bank.** Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean: A Companion Volume to the 2009 World Development Report. – The World Bank, 2009. – 127 p.

17. **World Bank.** Egypt, Arab Republic of: Reshaping Egypt's Economic Geography: Domestic Integration as a Development Platform. – The World Bank, 2012. – V. 1. – 82 p.; V. 2. – 418 p.

18. **World Bank.** Russia: Reshaping Economic Geography: Report No. 62905-RU. – Washington, DC: World Bank, 2011. – 140 p.

19. **World Bank.** Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road. – Washington, DC: World Bank, 2012. – 296 p.

20. **OECD.** OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – 298 p.
21. **Capello R.** Regional Economics. – N.Y.: Routledge, 2007. – 322 p.
22. **Мельникова Л.В.** О риторике региональной науки и региональной политики // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–96.
23. **Минэкономразвития.** Тезисы выступления министра Э.С. Набиуллиной на пленарном заседании Московского урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», г. Москва, 8 декабря 2011 г. – URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208\\_004](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004) (дата обращения 12.12.2011).
24. **Barca F., McCann Ph., Rodríguez-Pose A.** The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches // Journal of Regional Science. – 2012. – V. 52 (1). – P. 134–152.
25. **Bryceson K., Gough K., Rigg J., Agergaard J.** Critical commentary: The World Development Report 2009 // Urban Studies. – 2009. – No. 46 (4). – P. 723–738.
26. **Maringanti A., Sheppard E., Zhang J.** Where is the geography? The World Bank's WDR 2009 // Economic and Political Weekly. – 2009. – No. 44 (29). – P. 45–51.
27. **Borts G.H., Stein J.L.** Economic Growth in a Free Market. – New York; London: Columbia University Press, 1964. – 235 p.
28. **Rigg J., Bebbington A., Gough K.V. et al.** The World Development Report 2009 «reshapes economic geography»: geographical reflections // Transactions of the Institute of British Geographers. – 2009. – No. 34 (2). – P. 128–136.
29. **Медведев Д.А.** Выступление на пленарном заседании XII Международного инвестиционного форума «Сочи-2013». 27 сентября 2013 г. – URL: <http://www.government.ru/news/6214> (дата обращения 27.09.2013).
30. **Buckley R.M., Buckley T.D.** Discontent with the World Bank's excursion into economic geography: lions and butterflies once more? // Environment and Planning A. – 2009. – V. 41(12). – P. 2806–2815.
31. **В Перу** приостановили действие указа, вызвавшего беспорядки. – URL: <http://www.lenta.ru/news/2009/06/11/> (дата обращения 11.11.2013).
32. **Яровой Г.О., Белокурова Е.В.** Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. – СПб.: Норма, 2012. – 368 с.
33. **Артоболевский С.С.** Региональная политика: социальная компенсация или экономическое развитие? // Известия РАН: Сер. географическая. – 2013. – № 1. – С. 14–21.
34. **Главная** задача – сбалансированное развитие страны. – URL: [http://www.nashavlast.ru/article\\_description/142/2336.html](http://www.nashavlast.ru/article_description/142/2336.html) (дата обращения 11.10.2013).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 25.11.2013 г.*