

УДК 338.2

Регион: экономика и социология, 2013, № 4 (80), с. 3–36

ФЕДЕРАЛИЗМ, РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И РЕГИОНАЛЬНАЯ НАУКА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЛИ ДЕГРАДАЦИЯ?

В.Е. Селиверстов

ИЭОПП СО РАН

Статья подготовлена в рамках исследований по Программе фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» и по совместному проекту фундаментальных исследований НАН Украины и СО РАН «Модернизация регионального и муниципального управления в России и Украине»

Аннотация

Рассмотрена эволюция федерализма, пространственного развития и региональной политики постсоветской России в 1990-е годы и в первое десятилетие нового тысячелетия. На основе сопоставления с мировыми тенденциями определена специфика российских преобразований в этих сферах, выявлены недостатки и проблемные области, показаны направления их совершенствования. Дан краткий анализ современного состояния российской региональной науки, ее соответствия мировым стандартам и способности обеспечивать научное сопровождение модернизации пространственной структуры экономики и общества России.

Ключевые слова: федерализм, региональное развитие, региональная политика, региональная наука, модернизация

Abstract

The paper considers an evolution of the federalism, spatial development, and regional policy in the post-soviet time – the 90-s and first decade of the new century. We show the specifics of the Russian transformations observed in these spheres by comparing them with the world trends; their defects and problems; and how to improve them. We also present a brief review of a current state of the Russian regional studies, and assess whether they are of the world level and considered to be applicable as a scientific support to modernize the spatial development of the Russian economy and society.

Keywords: federalism, regional development, regional policy, regional studies, modernization

Новое российское государство, возникшее в начале 1990-х годов после распада СССР, формировалось в исключительно сложных экономических и политических условиях. Требовалось одновременно провести радикальную экономическую реформу, кардинальную реформу политической системы, модернизацию российского федерализма и на новой основе создать государственную региональную политику, которая фактически отсутствовала в советский период. Причем принципиально важно было осуществить реформирование одновременно на всех фронтах: невозможно было модернизировать экономику при старой политической системе и старых отношениях собственности; невозможно было сформировать новый российский федерализм на осколках «квазифедерации» распавшегося СССР без эффективной региональной политики. Сложность ситуации заключалась и в том, что все эти преобразования осуществлялись в условиях фактически опустошенного государственного бюджета и тотального дефицита.

Более чем 20-летний период существования постсоветской России – достаточное время для подведения итогов реформирования российского экономического пространства. Нас прежде всего будет интересовать не просто эволюция федерализма, пространственного развития и региональной политики современной России, но, во-первых, то, в какой мере эти тенденции соответствуют общемировым, и, во-вторых, в какой мере российская региональная наука участвовала в этих

преобразованиях, диагностировала их, оценивала и прогнозировала, в какой степени она вообще соответствует мировому уровню современной регионалистики. Последнее – вопрос далеко не праздный на фоне намерений федеральной власти провести коренное реформирование (точнее сказать, разрушение) современной системы Российской академии наук якобы по причине ее отсталости, деградации и несоответствия современным тенденциям социально-экономических и научно-технических преобразований в бурно изменяющемся мире.

Для того чтобы ответить на эти вопросы, вначале дадим синопсис формирования федерализма в постсоветской России, тенденций пространственного развития страны и государственной региональной политики. Он будет весьма кратким (и по этой причине весьма фрагментарным). Более детально эти вопросы рассмотрены в работах В.Н. Лексина и А.Н. Швецова [1–4], А.Г. Гранберга [5, 6], В.В. Кулешова [7, 8], Н.В. Зубаревич [9], С.Д. Валентя [10], С.С. Артоболевского [11], А.И. Трейвиша [12], в исследованиях СОПС под руководством Г.Г. Фетисова [13], а также в серии исследований, проведенных автором статьи [14–23].

Рассмотрим эти тенденции в разрезе двух временных периодов: периода начала формирования российского государства в современных границах после распада СССР, сопровождавшегося масштабной политической и радикальной экономической реформами (1990-е годы), и периода укрепления вертикали президентской власти и усиления экономических и политических позиций России в мировом сообществе (2000-е годы).

СИНОПСИС РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

После распада СССР модернизация федерализма в России в существенной степени определялась состоянием ее экономической системы и была связана с процессами демократизации и формирования институтов гражданского общества, с наличием глубоких межрегиональных неравенств на постсоветском пространстве (и соответствен-

но, с тенденциями российской региональной политики), с влиянием сложной этнонациональной федеративной структуры страны.

Краткие выводы относительно итогов формирования новой федеративной системы России сводятся к следующему.

1. Несмотря на то что де-юре Российская Федерация является смешанной республикой (т.е. с формой государственного правления, находящейся между президентской и парламентской республиками), де-факто президентская ветвь власти в ней сильно доминирует. Особенно это проявилось, когда президентом стал В.В. Путин и проводилась линия на «укрепление вертикали власти» (формирование федеральных округов; введение института полномочных представителей Президента РФ в этих округах со своими структурами управления; укрепление позиций власти Администрации Президента РФ, курирующей основные блоки исполнительной власти и т.д.).

2. Хотя первый период развития постсоветской России де-юре сопровождался формированием новых демократических институтов и децентрализацией ее экономической и политической системы, прямыми выборами губернаторов, принятием достаточно прогрессивной Конституции и т.д., де-факто это происходило «диким», нецивилизованным путем, что прямо и косвенно способствовало масштабному экономическому кризису в стране, резкой поляризации социальных групп ее населения и регионов, крайней нестабильности политических и этнонациональных процессов в отдельных субъектах Федерации (последнее выразилось, частности, в масштабных боевых действиях на территории Чеченской Республики). В этот период эффективный бюджетный федерализм был подменен субсидиями и субвенциями регионам в обмен на их политическую поддержку центральной власти. В субъектах Федерации были приняты сотни законов, противоречащих федеральному законодательству. На муниципальном уровне число таких законодательных актов исчислялось тысячами.

3. Несмотря на то что в последнее десятилетие в России происходят процессы, которые внешне могут восприниматься как «замораживание» демократизации и усиление централизации (отмена прямых выборов губернаторов; введение барьеров для прохождения политических партий в законодательные органы власти и т.д.), в реальности

политическая система Российской Федерации и ее федеративная структура являются достаточно устойчивыми, чему в немалой степени способствовали активные экономические преобразования в стране. Межбюджетные отношения в рамках бюджетного федерализма также характеризовались относительной стабильностью. В этот период было закончено приведение в соответствие федерального и регионального законодательства.

4. Среди негативных тенденций последнего десятилетия следует отметить в первую очередь сильную коррупцию государственного аппарата, что способствует резкому противостоянию власти и общества и усилению протестных настроений; подчиненное положение судебной ветви власти и неверие общества в ее независимость; развитие «ресурсного национализма», сопровождающееся сильным государственным контролем над стратегическими ресурсами.

5. К позитивным процессам самых последних лет следует отнести начавшееся развитие элементов публичного управления в стране; усиление общественного контроля за действиями власти (в том числе на основе деятельности «открытого правительства»); первые реальные антикоррупционные действия верховной власти, затронувшие весьма высокопоставленных персон; обещание высших должностных лиц власти вернуться к практике прямых выборов губернаторов; упрощение чрезмерно усложненной федеративной структуры страны (частичная ликвидация сложносоставных субъектов Федерации).

В целом сформировавшуюся в настоящее время модель российского федерализма по признакам вертикальных и горизонтальных взаимодействий и правового режима разделения государственной власти следует охарактеризовать как достаточно централизованную систему асимметричной федерации, основанной на идеологии конкурентного федерализма и «суверенной демократии», на доминировании президентской ветви государственной власти и вертикальных экономических отношений, свойственных унитарным государствам.

Между тем сам характер российского экономического пространства, многочисленность и сложный состав входящих в Федерацию субъектов требовали бы ориентации на формирование в постсоветской России модели кооперативного федерализма («федерализма со-

трудничества»). Однако этого не происходило, и следствием достаточно жесткой системы конкурентного федерализма стали гипертрофированная система конкуренции российских регионов, слабость горизонтальных экономических и политических связей субъектов Федерации и системы межправительственных отношений (по западной терминологии, т.е. отношений между федеральными и региональными органами государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали), которые в России строятся не на принципах паритетности и учета взаимных интересов, а на принципах соподчинения. В современном российском федерализме практически отсутствует практика разработки и использования регламентов проведения переговоров и осуществления согласительных процедур по спорным вопросам, возникающим как между федеральным центром и субъектами Федерации, так и между российскими регионами, и здесь совершенно не видны роль и значимость Конституционного суда. В экономическом плане очень слабы (или вообще отсутствуют) регламенты инициирования и реализации межрегиональных проектов и программ.

Иными словами, существуют большие резервы в модернизации российского федерализма. Однако это не должны быть акции, спровоцированные теми или иными политическими событиями (например, начало курса на построение в России жесткой вертикали власти было реакцией на кровавые события в Беслане). Это должно определяться особенностями экономического, природно-ресурсного, геополитического и этнонационального пространства России и быть тесно связано с совершенствованием пространственной организации российской экономики и общества и с эффективной государственной региональной политикой.

СИНОПСИС РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

После распада СССР в 1990-е годы экономическая активность концентрировалась в основном в столичных городах (Москва и Санкт-Петербург) и на территориях добычи углеводородов (Тюменская область и ее автономные округа). Это резко усилило межрегио-

нальные диспаритеты в пространственном развитии: различия в производстве валового регионального продукта и продукции промышленности на душу населения по субъектам Федерации достигали 15–25 раз. Положение усугублялось введением новых принципов налогообложения крупнейших ресурсодобывающих компаний: они стали платить налоги по месту регистрации (в основном в Москве), а не по месту основного производства (например, в Сибири и на Дальнем Востоке). В результате налогооблагаемая база местных правительств была искусственно завышена в столице и существенно занижена в восточных регионах страны, что сильно влияло на их финансовое положение.

Развитие на остальных территориях страны находилось на грани самовывживания. Чтобы предотвратить сепаратистские тенденции, президент Б.Н. Ельцин провозгласил обращенный к российским регионам популистский лозунг «берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» (дословное его высказывание на митинге в столице Республики Татарстан Казани в августе 1990 г.). Это привело, с одной стороны, к принятию местными парламентами и законодательными собраниями конституций, уставов регионов, других законодательных актов, которые противоречили Конституции РФ и федеральному законодательству. С другой же стороны, передача многих расходных полномочий в регионы и муниципалитеты (как отражение процессов децентрализации) никак не сопровождалась мерами по увеличению доходных источников местных бюджетов. Федеральная поддержка в этот период в значительной степени осуществлялась по политическим предпочтениям и вне бюджетного федерализма. Основная часть этих средств оседала в таких национальных республиках, как Татарстан и Башкортостан. Федеральные целевые программы, ориентированные на поддержку других территорий, финансировались в лучшем случае на 5–10%.

Тогда же получила развитие концепция «свертывания экономической активности» на востоке страны (в Сибири и на Дальнем Востоке) якобы из-за дороговизны поддержания там сфер жизнедеятельности и инфраструктуры. Для обоснования этого тезиса привлекались оценки зарубежных экспертов. Вследствие обвального сокращения

производства, структурных сдвигов и в результате ликвидации государственного заказа на производство продукции оборонного значения ряд крупных субъектов Федерации, в советский период бывших передовыми, вошли в категорию новых депрессивных регионов.

В 1990-е годы существенно обострились экономические и социальные проблемы в национальных республиках Северного Кавказа, сопровождавшиеся массовой безработицей и резко усиливающейся исламизацией общества. Сепаратистские тенденции привели к провозглашению лозунга о выходе Чеченской Республики из состава России. Это привело к масштабным боевым действиям на Северном Кавказе. Фактически на территории России сформировался анклав регионов, живших не по законам светского государства, а по законам шариата, что немыслимо в цивилизованной федерации.

Таким образом, на рубеже веков страна была поставлена на грань экономической и политической катастрофы. И тенденции регионального развития подтверждали этот вывод.

В 2000-е годы ситуация в региональном развитии России, безусловно, изменилась в лучшую сторону вследствие качественных сдвигов в экономике страны (чему в немалой степени способствовал рост цен на углеводороды), но она приобрела новые специфические черты. Как отмечалось выше, этот период начался крупными мерами по укреплению вертикали государственной власти, что сопровождалось усилением централизации в сфере недропользования и лишением регионов ряда полномочий по управлению ресурсами. К позитивным тенденциям в региональном развитии России в этот период стоит отнести

- гармонизацию межбюджетных отношений. В результате федеральные трансферты в субъекты Федерации стали распределяться «по формуле»;
- начало реализации крупных федеральных программ в ряде регионов с активной поддержкой по линии как федерального бюджета, так и крупного бизнеса. Российский бизнес все более отчетливо оформлял свое присутствие в конкретных регионах и стал активно влиять на многие стороны регионального развития;

- успешную реализацию рядом субъектов Федерации собственных моделей развития с учетом своих конкурентных преимуществ¹;
- приход к власти в регионах новых команд управленцев, более профессиональных и умеющих решать не только тактические, но и стратегические задачи;
- формирование на новой основе системы регионального стратегического планирования, которая нашла отражение в стратегиях развития федеральных округов (здесь пионером был Сибирский федеральный округ), субъектов Федерации и крупных городов. Это, безусловно, повысило качество регионального управления;
- начало формирования на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях новых институтов развития (инвестиционный фонд, открытые экономические зоны, технопарки, наукограды, промышленные и промышленно-логистические парки и т.д.);
- формирование новой северной и арктической доктрины России, что, безусловно, чрезвычайно важно с учетом стратегического и ресурсного значения северных и арктических территорий. В 2013 г. была принята Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.

Влияние глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. на процессы регионального развития в России прояви-

¹ Так, Новосибирская область за последние полвека трижды сменила свои позиции в экономической системе страны: она прошла путь от одного из наиболее развитых регионов в 1960–1980-е годы со специализацией на машиностроении к позиционированию как «нового депрессивного региона» с конца 1980-х годов до окончания 1990-х, а с первых лет нового тысячелетия вошла в группу наиболее динамично развивающихся российских регионов с диверсифицированной структурой экономики и ориентацией на инновационный путь развития. Этот регион реализовал эффективную модель развития на основе принципа «опоры на собственные силы» и с использованием преимуществ географического положения и наличия крупнейшего в стране научно-инновационного потенциала.

лось в том, что в этот период произошло относительное сокращение межрегиональных различий. Наиболее сильно кризис повлиял на развитие субъекты Федерации, в то время как государственное вмешательство по демпфированию негативных социальных последствий кризиса в большей мере было заметным в депрессивных и отсталых регионах. В целом география кризиса была достаточно очевидной. На первом, самом тяжелом этапе он в наибольшей степени затронул регионы европейской части России, специализирующиеся на поставках малоконкурентной продукции на внутренний рынок, а также сырья – на внешний. В тяжелом положении оказались регионы металлургической специализации Урала, Сибири, Центральной и Северо-Западной России. Крупные города также пережили шоковый кризисный период, в основном связанный с обвальным сокращением строительства и отчасти – сегмента банковского сектора и сферы услуг.

В целом, в 2000-х годах ряд проблем регионального развития России, доставшихся в наследство от прошлого, частично удалось решить. Тем не менее пространственное развитие страны осуществлялось в этот период в значительной степени спонтанно. До сих пор в России отсутствует целостная стратегия территориального (пространственного) развития – основной концептуальный документ, который должен определить и законодательно закрепить пространственные приоритеты развития России в долгосрочной перспективе в контексте национальной безопасности и устойчивого развития всей страны; также отсутствует генеральная схема расселения населения.

В указанный период не было принято эффективных мер по решению проблем моногородов, в том числе – закрытых городов, обслуживающих крупные объекты оборонно-промышленного комплекса, «угледорогов» и др. Не происходило качественных изменений в институтах и механизмах недропользования, что лишало сырьевые территории материальных и финансовых ресурсов, необходимых для реализации эффективной социальной и природоохранной политики.

Конечно, по мере улучшения экономической ситуации в стране появились финансовые возможности для крупномасштабной поддержки отдельных территорий (проблемных регионов и новых точек экономического роста). Однако эти федеральные ресурсы концентриро-

вались преимущественно на трех направлениях: на развитии республик Северного Кавказа (в основном они шли на восстановление Чеченской Республики)², на имиджевых проектах, имеющих весьма отдаленное отношение к оптимизации пространственного развития страны (объекты зимней Олимпиады в Сочи³ и Универсиады в Казани, инфраструктура саммита АТЭС во Владивостоке и др.), и на «полировке российской витрины» – обустройстве Москвы и Санкт-Петербурга с реализацией там крупных инфраструктурных и инновационных («Сколково») проектов. Действительно приоритетные направления модернизации пространственного развития страны (например, обновление транспортной инфраструктуры Востока России) оставались без масштабной государственной поддержки.

В результате развитие крупных макрорегионов, имеющих стратегическую значимость (Сибирь, Дальний Восток), не стало стратегическим приоритетом в пространственной политике России. Так, государственная политика в отношении Сибири недостаточно системна, здесь до сих пор преобладают отдельные и не связанные друг с другом акции. Масштаб государственных инвестиций в развитие этого макрорегиона на порядок меньше по сравнению с инвестициями в имиджевые проекты на других территориях. Даже в принципе правильные предложения о формировании новых институтов для поддержки восточных районов (например, о создании Государственной корпорации

² Республики Северного Кавказа получают в настоящее время от федерального центра десятую часть всех инвестиций и трансфертов, предназначенных для перераспределения всем субъектам Федерации, причем треть северокавказских трансфертов приходится на Чеченскую Республику.

³ Стоимость объектов сочинской Олимпиады 2014 г. уже сейчас оценивается более чем в 50 млрд долл. США и продолжает постоянно возрастать. Мы не будем здесь давать оценку целесообразности проведения Олимпиады в России в условиях, когда многие сегменты социальной сферы, регионы и города испытывают хронический дефицит федеральной поддержки. Сошлемся лишь на факт массовых протестов и демонстраций в Бразилии в 2013 г. против проведения в стране чемпионата мира по футболу. Жители этой страны, где футбол является национальным культом, показывают пример гражданской сознательности и трезвой оценки приоритетности вложений в решение социальных проблем по сравнению с затратами на ресурсоемкие имиджевые мероприятия.

развития Сибири и Дальнего Востока) воспринимаются в обществе и в экспертной среде очень неоднозначно. Доминирует мнение, что такие институты создаются не для концентрации ресурсов с целью поддержки восточных районов, а для концентрации эффектов от эксплуатации их природных ресурсов в интересах федерального центра и столичных финансово-промышленных групп, что здесь велики коррупционные риски.

В то же время наш анализ показал, что даже в сложной обстановке последнего десятилетия и в условиях влияния последствий глобального финансово-экономического кризиса в южно-центральной части Сибири начался процесс формирования межрегионального (Новосибирская область – Томская область – Красноярский край) инновационного кластера, основы которого были заложены еще в советский период. Его влияние на изменение традиционной специализации Сибирского макрорегиона в последние годы становится все более ощутимым. В рамках этого кластера реализуются практически все новые институты развития (технопарки, особые экономические зоны, технологические платформы и др.), и это становится важным вектором модернизации экономики всей Сибири. Более того, в южной зоне Сибири роль этих институтов развития выше, чем по России в целом. Есть основания полагать, что в предстоящее десятилетие инновационный сегмент экономики Сибири наряду с ростом нефте- и газодобычи на новых месторождениях Красноярского края и Иркутской области будет заметно способствовать опережению темпов экономического роста макрорегиона по сравнению со среднероссийскими. Однако это потребует существенно большей, чем в настоящее время, государственной поддержки (в том числе и в виде увеличения финансирования Сибирского отделения РАН, способного обеспечить серьезную научную платформу для инновационного развития Сибири).

Завершая краткий синопсис тенденций пространственного развития России, отошлем читателя к чрезвычайно интересным исследованиям Н.В. Зубаревич, которые позволили ей достаточно четко идентифицировать «четыре России», очень сильно различающиеся экономическими, социальными и политическими тенденциями развития (см., например, [24]). Эти исследования отчетливо выявили факт исключи-

тельно сильной негомогенности российского экономического пространства, которая проявляется в экономической сфере, в готовности регионов к инновационному развитию, в уровнях благосостояния населения, в электоральных предпочтениях местных сообществ и т.д. В принципе трудно найти пример крупного государства мира с гомогенной пространственной структурой экономики и общества, но в России степень пространственной негомогенности существенно выше, чем в других крупных развитых странах. Это, безусловно, существенно снижает возможность реализации унифицированной региональной, социальной, научно-технической, инфраструктурной политики и настоятельно требует учета в названных видах управленческой политики федерального центра пространственных факторов и аспектов.

СИНОПСИС РОССИЙСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Позиция автора состоит в том, что с учетом громадной протяженности российского экономического пространства, исключительно сильных различий субъектов Федерации в отношении наличия и разнообразия природных ресурсов, в отношении уровня развития производства и социальной сферы *региональная политика* должна стать важнейшей управленческой политикой России. Между тем долгое время как в СССР, так и в постсоветской России региональная политика, государственное регулирование территориального развития и управление им находились «на задворках» социально-экономической политики государства. В советский период региональная политика была подменена централизованной политикой размещения производительных сил страны. В 1990-е годы в условиях глубокого экономического кризиса российская региональная политика де-факто отсутствовала по причине недостатка финансовых и материальных ресурсов для ее реализации. Российские регионы были фактически поставлены в условия самовыживания; в это время получили развитие различного рода межрегиональные бартерные схемы и взаимозачеты, реализуемые местными правительствами, позволявшие хоть как-то обеспечивать выживаемость субъектов Федерации и городов. На рубеже

веков было даже ликвидировано федеральное ведомство, ответственное за реализацию региональной политики.

В 2000-е годы наметился прогресс в развитии теории и практики региональной политики в Российской Федерации. Так, на федеральном и региональном уровнях начали одновременно осуществляться три реформы: административная, муниципальная, реформа бюджетирования. Было практически завершено приведение в соответствие регионального и федерального законодательства. Увеличились финансовые ресурсы региональной политики и появились ее новые формы, инструменты и институты (помимо традиционных федеральных целевых программ региональной направленности). Начали создаваться институциональные структуры региональной политики, и здесь наиболее важным шагом стало воссоздание Министерства регионального развития РФ. Совершенствовалось административно-территориальное деление России, что нашло отражение в объединительных процессах, затронувших ряд сложносоставных субъектов Федерации. На уровне федеральных округов и субъектов Федерации заметно интенсифицировалась работа по формированию стратегических программных документов регионального развития. Были разработаны документы, которые характеризуют правовые основы и саму идеологию региональной политики: проект Федерального закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Несмотря на важность этих шагов, региональная политика современной России (и ее институциональные структуры) по своей значимости, приоритетности и размеру выделяемых ресурсов существенно уступает макроэкономической и бюджетно-финансовой политике государства. Фактически отсутствует законодательная база российской региональной политики. До сих пор не выработана стратегия территориального развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов, федеральных округов и субъектов Федерации. Это, с одной стороны, породило существенное усиление межрегиональных диспаритетов на экономическом и политическом пространстве страны, с другой – обрело субъекты Федерации и горо-

да на зависимость от федеральной поддержки (которая стала рассматриваться как безальтернативный способ решения региональных проблем), привело к излишней и гипертрофированной межрегиональной конкуренции.

Положение усугубилось провозглашением неверно выбранной модели государственной региональной политики, основанной на поддержке лишь «регионов-локомотивов» и на отказе от выравнивания уровней социально-экономического развития регионов. Такая региональная политика «поляризованного развития» на базе государственной поддержки «регионов-локомотивов» еще пять-семь лет назад рассматривалась в качестве генеральной линии, реализуемой Министерством регионального развития РФ. Однако мы считаем, что государственная региональная политика неизбежно должна сочетать в себе два внешне взаимоисключающих направления: поддержку депрессивных и отсталых регионов и поддержку региональных точек роста.

Таким образом, государственная региональная политика России пока находится лишь на начальной стадии своего становления, и ее идеология, институты и инструменты нуждаются в серьезном усилении.

СИНОПСИС РОССИЙСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУКИ

Еще в период существования СССР в стране сложилась сильная школа региональных научных исследований, ряд из которых выполнялся на мировом уровне научных стандартов (оригинальные разработки теории территориально-производственных комплексов и промышленных узлов, теория межрегиональных взаимодействий, методы и модели прогнозирования развития регионов в системе национальной экономики и др.). Исследования советских ученых-регионалистов были направлены на решение практических задач и использовались, например, при научном обосновании необходимости сдвига производительных сил страны в Сибирь и на Дальний Восток, при обосновании состава и очередности сооружения объектов крупных территориально-производственных комплексов в восточных районах и т.д. Результаты региональных научных исследований нашли применение в крупных стратегических документах (например, в Генераль-

ной схеме развития и размещения производительных сил СССР, Генеральной схеме расселения, схемах районных планировок и т.д.). Эти разработки имели комплексный характер и выполнялись на стыке экономики, экономической географии, социологии, урбанистики.

Однако в советский период эти научные разработки не были востребованы в полной мере, так как существовавшие тогда экономический механизм и система принятия решений отторгали подобные новации. В тот период даже сам термин «региональная политика» не входил в арсенал научных понятий, использовавшихся советскими учеными-регионалистами. В этих разработках отчетливо прослеживался примат народно-хозяйственных интересов, социальные и экологические проблемы регионов не были в числе приоритетных. Сильной стороной региональных стратегических разработок были моделирование и прогнозирование материально-вещественных аспектов развития регионов СССР, но они не подкреплялись изучением финансовых аспектов долгосрочного развития и межбюджетных отношений.

После распада СССР некоторые региональные исследования, выполнявшиеся ранее, получили второе дыхание. В частности, исследования по теории межрегиональных взаимодействий, выполнявшиеся в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН, в принципе были более применимы не в централизованной плановой экономике, а в экономике, в которой регионы обладают известной самостоятельностью, имеют особые экономические интересы и в которой могут возникать особые условия их взаимодействия, создания коалиций и т.д. Однако в 1990-е годы российская наука находилась в исключительно сложных обстоятельствах (хроническое недофинансирование, отсутствие государственных и региональных заказов на конкретные региональные разработки и т.д.). Тем не менее даже тогда в ведущих научных центрах Российской академии наук в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Екатеринбурге, Хабаровске, в университетах различных городов региональная наука сохранялась и адаптировалась к новым экономическим и политическим реалиям, к возможностям более полного международного сотрудничества. Открытость страны, ресурсы нового информационного об-

щества (в первую очередь распространение интернет-технологий) усилили такие возможности⁴.

Последнее десятилетие ознаменовалось как расширением тематики российской региональной науки, так и ее консолидацией. В этот период были выполнены оригинальные исследования по проблемам региональных неравенств на постсоветском пространстве, проблемам региональной политики, социальным проблемам российских регионов, по региональной диагностике, региональному и муниципальному управлению, по оценкам миграционных потоков и развития транспортной инфраструктуры в контексте проблем регулирования пространственного развития страны, по пространственной организации информационного общества. Здесь в первую очередь следует выделить работы академиков А.Г. Гранберга и П.А. Минакира, докторов экономических наук В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, Е.А. Коломак, д.г.н. Н.В. Зубаревич. Новый крупный цикл исследований по моделированию пространственных экономических систем и по теории межрегиональных взаимодействий был выполнен в ИЭОПП СО РАН под руководством академика А.Г. Гранберга, чл.-корр. РАН В.И. Сулова и д.э.н. С.А. Суспицына [26, 27]. Бурное развитие получили исследования по теории, методологии и практике регионального стратегического планирования (на эту тему автором статьи опубликованы две крупные монографии [21, 22]). Отличительной особенностью всех этих работ явился их междисциплинарный характер: они выполнялись на стыке региональной экономики и новой экономической географии, исследований экономических, социальных, экологических и научно-технических аспектов регионального развития, исследований в области экономической и институциональной теории.

В 2000-е годы был опубликован ряд крупных монографий по теории и практике региональных исследований (см., например, [28–32]). Результаты последних отражаются также в регулярно издаваемых

⁴ В монографии «Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития» [25] подробно рассмотрено состояние российской региональной науки в этот период. Авторы книги в целом дают достаточно высокую оценку российской регионалистике 1990-х годов, несмотря на реальные ограничения для ее развития и поддержки в условиях глубокого экономического кризиса.

журналах по региональной проблематике: «Регион: экономика и социология» (издается в Сибирском отделении РАН в Новосибирске, главный редактор д.э.н. В.Е. Селиверстов), «Пространственная экономика» (издается в Дальневосточном отделении РАН в Хабаровске, главный редактор академик П.А. Минакир), «Экономика региона» (издается в Уральском отделении РАН в Екатеринбурге, главный редактор академик А.И. Татаркин). СОПС с 2012 г. начал публиковать журнал «Современные производительные силы» (главный редактор чл.-корр. РАН Г.Г. Фетисов).

С 2010 г. издательством «Pleiades Publishing, Ltd.» и МАИК «Nauka/Interperiodica» издается на английском языке журнал «Regional Research of Russia» (распространяется издательством «Springer», главные редакторы академик РАН В.М. Котляков и проф. С.С. Артоболевский), учредителями которого являются российские журналы «Известия Российской академии наук. Серия географическая», «Известия Русского географического общества» и «Регион: экономика и социология». Этот зарубежный журнал фактически представляет собой дайджест названных трех авторитетных изданий, и в нем помещаются наиболее интересные для зарубежного читателя статьи⁵.

Консолидация российской региональной науки в этот период была осуществлена ее научным лидером академиком А.Г. Гранбергом, который инициировал формирование и финансирование крупной межинститутской программы Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез». Данная программа выполнялась в 2009–2011 гг. и состояла из 13 крупных блоков, включая посвященные пространственным трансформациям российского общества; пространственной демографии и социальной среде; эволюции, модернизации и новому освоению экономического пространства; воздействию природной среды на социально-экономическое пространство; фундаментальным проблемам единого транспортного пространства; проблемам формирования и развития макрорегионов России и межрегиональной интеграции; научным основам совершенствова-

⁵ Автор является заместителем главного редактора журнала «Regional Research of Russia». – *Прим. ред.*

ния государственно-территориального устройства и создания системы территориального планирования. В разработку программы было вовлечено почти два десятка исследовательских институтов РАН, ряд университетов. В ходе ее реализации были получены новые интересные научные результаты по теории и практике региональной экономики и пространственного развития⁶. В рамках данной программы автор был руководителем проекта «Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструменты, институты (на примере Сибири)».

Кончина в 2010 г. лидера российской региональной науки академика А.Г. Гранберга ослабила ее, но не ликвидировала возможности усиления ее консолидации. Учитывая важность пространственных аспектов развития Российской Федерации, Президиум Российской академии наук в 2011 г. принял решение о новом крупном цикле исследований, которые были сконцентрированы в интеграционной программе на 2012–2014 гг. «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал». Руководителем программы стал директор Института географии РАН академик В.М. Котляков. Эта программа развивает предыдущий цикл исследований с учетом новых экономических и геополитических реалий и состоит из семи разделов (блоков), среди которых посвященные развитию экономического пространства на основе стратегии модернизации; развитию России в мировом и евразийском пространстве; институционально-правовым аспектам управления пространственным развитием. В данной программе автор является научным руководителем и исполнителем проекта «Государственное управление и регулирование пространственного развития России: от стратегического планирования к стратегическому управлению».

Таким образом, сегодня отечественная региональная наука в целом развивается в русле мировых тенденций, и ее результаты интегрируются в мировой фонд научных достижений. В последнее десятилетие она все в большей степени востребована практикой модер-

⁶ О результатах исследования по данной программе см. статью В.М. Котлякова, О.Б. Глезер и А.И. Трейвиша [33]. В ближайшее время выйдет монография с изложением основных результатов.

низационных преобразований в современной России. Мы считаем, что большой потенциал имеет организация международных научных проектов в области региональных исследований с участием российских ученых.

ПОДВЕДЕМ ИТОГИ

Итак, федерализм и пространственное развитие современной России, проводимая в стране региональная политика имеют противоречивый характер. С одной стороны, в последнее десятилетие удалось преодолеть (или смягчить) ряд крайне опасных и негативных тенденций, возникших в период начала экономических и политических реформ российского постсоветского пространства. С другой стороны, модернизационные преобразования страны, осуществлявшиеся в последнее десятилетие, лишь в очень слабой степени были направлены на совершенствование пространственного развития и на государственную региональную политику, которая должна была обеспечивать такую модернизацию. До сих пор общегосударственная экономическая, социальная, научно-техническая политика России реализует «точечный подход» (по терминологии академика А.Г. Гранберга), т.е. отсутствует явный и очень четко продуманный учет пространственных факторов, условий и последствий в реализации этих управленческих политик. Осуществляемые федеральным центром меры по совершенствованию пространственной организации экономики и общества при всей их малозначительности к тому же бессистемны и лишены необходимой институциональной и правовой поддержки. Российский федерализм вплотную приблизился к черте, разделяющей унитарные и федеративные государства.

В название статьи мы вынесли почти риторический вопрос: что происходит с федерализмом и региональным развитием в России – модернизация или деградация? Официальные круги полагают, что первое, общество же склоняется ко второму варианту оценки. Думается, что правда, как всегда, посередине. Мы не склонны к алармистским оценкам российской перспективы (с позиций тенденций развития федерализма и пространственного развития страны). Как отмеча-

лось выше, все более отчетливо на российском экономическом пространстве видны новые точки роста, экономической активности, социального благополучия, инновационной экономики. Но в существенной степени их появление не связано с процессом, инициируемым и поддерживаемым «сверху», а есть результат осознанной политики «снизу» – со стороны местных правительств, местного бизнеса, местных сообществ. И это внушает сдержанный оптимизм.

Оценивая прошлые и настоящие тенденции, мы также должны задать вопрос: являются ли отмеченные негативные стороны пространственного развития России чем-то уникальным, особой «национальной чертой» нашей страны или же это общемировые тенденции? Что касается отечественной специфики негомогенности экономического пространства – об этом мы уже кратко высказались выше. А как быть со второй, крайне важной особенностью – резкой дифференциацией российских регионов по тенденциям экономического и социального развития⁷?

Мировая практика показывает, что межрегиональные неравенства и диспаритеты, пространственная дифференциация присущи всем странам, и они тем сильнее, чем больше размеры страны и естественные природно-ресурсные различия входящих в ее состав регионов. Более того, эта же практика показывает, что усиление пространственной дифференциации – неизбежная цена всех экономических реформ, когда каждое национальное правительство в своей политике сталкивается с дилеммой: экономическая эффективность и экономический рост на этой основе или социальная (в нашем случае – пространственная) справедливость? Опыт Китая, Индии, Бразилии, других стран свидетельствует, что их бурный рост в последние десятилетия неизбежно сопровождался усилением поляризации в их региональном развитии.

Специфика России заключается не в самом наличии межрегиональных неравенств, а во-первых, в том, что они являются просто чрезмерными, нехарактерными для высокоразвитых государств,

⁷ Очевидно, что гомогенность экономического пространства любого государства и тенденции дифференциации в уровнях развития регионов связаны самым тесным образом.

и, во-вторых, в отсутствии (или слабости) государственной политики по их преодолению, в неготовности государства признать это приоритетной стратегической задачей.

Обратимся к опыту Китая. Феноменальный экономический рост этой страны на протяжении нескольких последних десятилетий сопровождался существенным усилением различий в уровнях и эффективности производства, в уровнях благосостояния, с одной стороны, южных (и ряда центральных) провинций, ставших мировыми центрами развития высокотехнологичных производств, электроники, легкой промышленности и т.д., и, с другой стороны, северных и северо-восточных провинций. В результате доля трех северо-восточных провинций (Хэйлунцзян, Цзилинь, Ляонин) в промышленности Китая сократилась с 16,2% в 1980 г. до 9,6% в 2000 г.

В начале нового тысячелетия руководство КНР выдвинуло задачу «подтягивания» этих отстающих регионов до уровня передовых на основе реструктуризации производства и реализации здесь мощных инфраструктурных проектов (в первую очередь в области транспортного строительства). Основным инструментом государственной политики в выравнивании уровней развития китайских провинций стали крупные государственные программы, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства.

Так, с 2003 г. успешно осуществляется Программа модернизации старопромышленной базы Северо-Востока Китая, адаптированная к структурным особенностям этого региона (высокая доля добывающих отраслей, тяжелой промышленности, машиностроения, нефтедобычи и т.д.) и к исторической специфике (значительная часть этой старопромышленной базы создавалась с помощью СССР и на советском оборудовании, которое сильно устарело и нуждалось в массовой замене). В результате реализации этой программы темпы экономического роста на северо-востоке КНР стали устойчиво превышать среднекитайские, с 2004 по 2011 г. ВРП этого макрорегиона увеличился в 3 раза. Получили развитие новые прогрессивные отрасли (автомобилестроение, авиастроение и др.), на качественно новой основе стало развиваться сельское хозяйство, существенно снизился (до 4,3%) уровень официально зарегистрированной безработицы.

Аналогичные преобразования происходят в Синьцзян-Уйгурском автономном районе.

Очевидно, что такие государственные программы по выводу северных и северо-восточных провинций КНР на более высокие позиции в стране реализовывались в существенной степени с учетом стратегических и геополитических приоритетов государства. Характерно, что в КНР взят курс на последовательное укрепление приграничного сотрудничества и системы межрегиональных экономических и политических взаимодействий во всей Северо-Восточной Азии, и здесь Китай не без основания претендует на роль лидера⁸. Все эти преобразования находятся в резком диссонансе с развитием российского Дальнего Востока и с реализацией аналогичной российской Государственной программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Байкальского региона (а также ее предшественниками – чисто «дальневосточными» программами).

Опыт Китая в принципе доказывает достаточно высокую эффективность традиционных для СССР (и для современной России) централизованных методов и механизмов государственного регулирования территориального развития на основе использования крупномасштабных государственных программ. Для России поучителен китайский опыт не только официального признания выравнивания уровней регионального развития в качестве приоритетной и стратегически важной задачи государства, но и реального выполнения этих лозунгов – осуществления масштабных инвестиций, перераспределения ресурсов, институциональной поддержки (и, естественно, поддержки по линии правящей партии).

Другой, полярный пример целенаправленных действий по сокращению межрегиональных неравенств показывает объединенная Европа. Европейская политика регионального развития базируется на политическом принципе, в соответствии с которым более богатые страны и регионы должны проявлять солидарность с более бедными, а также на экономическом принципе, в соответствии с которым более

⁸ Так, ежегодно в Харбине проводится международный форум «Региональное развитие и сотрудничество в Северо-Восточной Азии». В 2013 г. прошел уже шестой такой форум (автор является их постоянным участником).

низкие объемы производства в бедных странах-участниках и регионах, т.е. странах и регионах с высокими уровнями безработицы, представляют собой потерю потенциала и возможностей для Европейского союза в целом [34, 35]. Снижение отсталости в уровнях развития регионов стало ключевой стратегической целью ЕС с момента его формирования, и самое главное – на эти цели тратится около 40% общеευропейского бюджета.

Европейская региональная политика направлена также на максимизацию вертикальной и горизонтальной интеграции. В рамках системы вертикального управления различные уровни наднациональных (ЕС в целом), национальных, региональных и местных органов власти стимулируются с помощью специализированных планов и программ. В рамках системы горизонтального управления компании, социальные группы и институты гражданского общества активно участвуют в реализации региональной политики ЕС и его органов управления; у них есть возможность влиять на стратегии регионального развития и формировать свои стратегии в собственных секторах и сферах.

Региональная политика ЕС периодически корректируется, чтобы обеспечить ее адаптацию к внешней среде, в которой происходят быстрые изменения. Последняя реформа в этом сегменте наднационального управления, проводившаяся в 2006 г., была ориентирована на развитие в регионах «экономики знаний», на децентрализацию управления и финансового контроля и т.д. Важнейшим инструментом европейской региональной политики были и остаются так называемые «структурные фонды», в которых концентрировались колоссальные ресурсы для решения целевых и наиболее острых проблем регионального развития в Европе (например, борьба со структурной безработицей).

Европейский опыт реализации региональной политики показал, что позитивные изменения в региональном развитии в конкретных странах – членах ЕС происходили только в тех случаях, когда, во-первых, освоение фондов ЕС было основано на последовательной структурной политике, осуществляемой в течение ряда лет, и, во-вторых, региональная политика концентрировалась не на своих традиционных направлениях (например, на поддержке развития инфраструкту-

ры, способствующей «сближению» регионов), а на мобилизации современных движущих сил пространственного развития (поддержка инновационного развития в отстающих регионах и развития там бизнес-услуг, новые подходы к организации промышленного и сельскохозяйственного производства и к развитию человеческого потенциала на местном уровне и т.д.). И наконец, европейская региональная политика показывала свои позитивные результаты лишь при последовательном использовании принципа субсидиарности и софинансирования программных мероприятий, когда ЕС в целом, национальные правительства и региональные власти делили между собой финансовое бремя и ответственность за поддержку конкретных направлений регионального развития.

Для России важны и некоторые негативные результаты европейской региональной политики. Так, те депрессивные и отсталые регионы, которые строили свою политику лишь на ожидании крупного финансирования со стороны ЕС и не предпринимали усилий по мобилизации собственных ресурсов и новых региональных точек роста, не смогли улучшить свои позиции в общеевропейском экономическом пространстве (это особенно отчетливо проявилось в новых членах ЕС – странах Центральной и Восточной Европы).

Таким образом, европейская региональная политика использует более «тонкие» и более современные методы, инструменты и институты по сравнению с теми, что демонстрирует, например, китайский опыт государственного регулирования пространственного развития. Но она, в свою очередь, требует и более зрелого уровня развития демократии, гражданского общества, ментальности как элит, так и отдельных социальных групп. Поэтому не случайно, что в последнее десятилетие европейская региональная политика трансформировалась в «политику сплочения» (Cohesion Policy), – здесь название говорит само за себя: это политика осознанной «дискриминации» более «богатых» регионов Европы в пользу «бедных» ради единства и сплочения всего европейского пространства с помощью специальных «фондов сплочения» [36]. Как отмечалось в материалах Европейской комиссии, средства европейских «фондов сплочения» будут распространяться на сферы, стимулирующие рост экономики и уровня занятости

в регионах ЕС, т.е. это не будет простым перераспределением финансовых ресурсов. Среди основных приоритетов нынешней программы «политики сплочения» Еврокомиссия называет инвестиции в сферу науки и технологического развития; информационно-компьютерные технологии; развитие малых и средних предприятий; развитие общего и профессионального обучения. В целом указанные направления корреспондируют с целями Лиссабонской стратегии, ориентированной на содействие росту ВВП и занятости в ЕС путем создания наукоемкой и конкурентоспособной экономики.

Очевидно, что региональная политика постсоветской России и «невяная», т.е. официально не артикулируемая, парадигма пространственного развития страны слабо вписываются в современные мировые тенденции. Фактически только в настоящее время региональная политика в нашей стране начинает постепенно формировать свои черты с учетом как мирового опыта, так и российской специфики. Ниже в тезисном порядке представлена позиция автора относительно ее основных условий и требований.

1. Цели и задачи региональной политики должны тесно смыкаться с целями и задачами совершенствования российского федерализма, и во многих случаях механизмы реализации региональной политики лежат в плоскости бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. Региональная политика связана с реализуемой в федеративном государстве моделью федерализма (как отмечалось выше, наши исследования показали, что Россия пошла по пути копирования модели «конкурентного федерализма», вместо того чтобы использовать преимущества модели «федерализма сотрудничества»). Государственная региональная политика и региональное развитие должны базироваться не на конкурентной борьбе конкретных регионов за федеральные ресурсы и федеральную поддержку, а на повышении реальной конкурентоспособности регионов, городов и муниципалитетов на самом широком фронте (в развитии бизнеса, социальной сферы, общественной инфраструктуры, экологической безопасности территорий и т.д.).

2. Даже в том случае, когда конкретная акция региональной политики направлена на решение проблем конкретного региона (или групп

пы регионов), такое решение в обязательном порядке должно учитывать экономические и социальные последствия для других субъектов Федерации. Хотя региональная политика представляет собой осознанную «дискриминацию» одних регионов в ущерб другим, такая «дискриминация» должна иметь своим следствием рост общего эффекта в системе межрегиональных взаимодействий и не приводить к тому, чтобы «дискриминация» в отношении конкретного региона носила хронический характер и способствовала возникновению здесь новых проблемных ситуаций.

3. Региональная политика России не должна рассматриваться как патерналистская политика центра по отношению к регионам (хотя федеральный центр и расходует на эти цели федеральные ресурсы). Она предполагает наличие активной обратной связи «регионы – центр» и развитой системы горизонтальных взаимодействий. В таком контексте формирование и реализация эффективной региональной политики непосредственно связаны со стимулированием и усилением интеграционных процессов на экономическом и правовом пространстве России, с инициированием новых форм и механизмов межрегиональной интеграции и взаимодействия регионов с федеральным центром.

4. Региональная политика России должна избавиться от рецидивов чрезмерной «политизированности», когда федеральная поддержка конкретным регионам доставалась в результате «торга» (преференции в обмен на политическую лояльность и этнонациональную стабильность). Она не должна превращаться из важнейшей управленческой политики в «политиканство». Ограниченные финансовые ресурсы региональной политики не должны концентрироваться на реализации суперпроектов имиджевой направленности.

5. В основе региональной политики должна быть четкая **социальная направленность**, а также такие принципы, как справедливость и равенство. При этом ориентация региональной политики на выравнивание условий социально-экономического развития регионов, уровня и качества жизни их населения ни в коей мере не означает механического нивелирования региональных различий: это и невозможно, и неэффективно. Экономические решения в рамках региональной политики являются способом решения социальных проблем. Регио-

нальная политика не должна напрямую оперировать категориями бизнес-проектов, реализуемых в регионах (это прерогатива структурной, инвестиционной и инновационной политики государства). Ее основная задача – *создание условий* для гармоничного развития регионов и их социальных систем, для сокращения межрегиональных неравенств, для поддержки как региональных точек роста, так и проблемных регионов.

6. Совершенствование региональной политики России должно сопровождаться усилением ее институтов и институциональных структур. Целесообразно сосредоточить внимание на формировании на межрегиональном, региональном и местном уровнях специальных агентств (корпораций) регионального развития как специализированных институтов региональной политики, соединяющих интересы власти, бизнеса и населения. Опыт региональной политики, реализуемой в различных странах, показал эффективность функционирования таких агентств.

7. С учетом особой сложности развития «национальных окраин» России (республики Северного Кавказа, национальные республики и автономные национальные округа Сибири и Дальнего Востока) ее региональная политика должна разрабатываться и реализовываться в интеграции с национальной политикой страны.

8. Региональная политика современной России как никакая другая управленческая политика связана с процессами демократизации и построения открытого общества. В контексте усиления ее социальной направленности региональную политику целесообразно рассматривать не просто как политику органов государственной власти страны, но как политику России, реализуемую органами государственной власти в тесном контакте с бизнесом (на принципах государственно-частного партнерства) и институтами гражданского общества.

9. Региональная политика, основанная на межрегиональном перераспределении государственных ресурсов, должна быть прозрачной, сопровождаться сильным мониторингом эффективности использования ресурсов, выделяемых на ее основные цели, и контролем общества за их расходованием. Должен быть достигнут общественный консенсус как по поводу стратегических приоритетов региональной

политики, так по поводу масштабов средств, выделяемых на те или иные ее проблемные зоны⁹.

10. Генезис региональной политики России неизбежно должен привести к ее трансформации в политику, аналогом которой является «политика сплочения» ЕС, однако это потребует изменений в самой модели российского федерализма и его переориентации на «федерализм сотрудничества».

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУКИ В МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Сравнивая современное состояние федеративных отношений, пространственное развитие России и состояние ее региональной политики и фиксируя отставание в этой области от мировых трендов как в концептуально-идеологической и правовой основе, так и в практическом осуществлении, следует признать, что подобного разрыва не наблюдается, если сравнивать современное состояние российской и мировой регионалистики. Безусловно, здесь также существуют обширные лакуны, нуждающиеся в научном наполнении, ряд исследовательских коллективов работают «по старинке», в формате советских исследований развития производительных сил. Но в целом качество публикаций российских ученых-регионалистов, докладов на

⁹ Так, широко распространенный в российской общественной среде лозунг «хватит кормить Кавказ» порожден, с одной стороны, слабой информированностью общества о реальных и очень сложных социально-экономических проблемах этой территории, с другой – широко известными фактами, когда депрессивные и отсталые северокавказские субъекты Федерации живут явно не по средствам. Например, в интервью агентству «Интерфакс» 19 августа 2013 г. министр финансов РФ А. Силуанов отметил, что траты бюджета на содержание госслужащих в кавказских республиках значительно выше, чем в среднем по России. Здесь также существенно больше количество служебных автомобилей на одного чиновника (например, в Чеченской Республике число автомобилей на балансе государственных органов составляет 0,27 единицы на одного сотрудника, тогда как в среднем по стране тот же показатель равен 0,06). Центр Грозного украшают мечеть «Сердце Чечни», одна из самых больших в мире, и «Грозный-Сити» – комплекс пустующих современных высотных зданий. Это и прямое, и косвенное доказательство непрозрачности российской региональной и межбюджетной политики.

различных международных форумах находится на высоком уровне мировых научных стандартов (особенно это касается теоретических и фундаментальных проблем пространственной экономики, моделирования пространственного развития и межрегиональных взаимодействий, пространственной эконометрики).

Возникает естественный вопрос: в какой мере российская региональная наука работает «сама на себя» (ради поиска новых научных знаний) и в какой мере – на реальную практику экономических преобразований в стране?

Здесь ситуация не вполне однозначная. С одной стороны, есть очень сильные практические региональные разработки, выполненные институтами РАН (вузовская региональная наука пока в целом уступает академическим исследованиям). В монографии, выпущенной в 2013 г. [22], мы приводим примеры таких разработок по сибирской проблематике, осуществленных в ИЭОПП СО РАН (Стратегия социально-экономического развития Сибири, Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области и др.). Аналогичные примеры сильной практической направленности региональных исследований есть в других институтах РАН (Институт экономики УрО РАН, Институт экономических исследований ДВО РАН, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра УрО РАН, Институт проблем региональной экономики Санкт-Петербургского научного центра РАН), в Совете по изучению производительных сил, в МГУ, в НИУ «Высшая школа экономики» и в других научных и учебных институтах.

С другой стороны, в России сформировался обширный рынок консалтинговых услуг, выполняемых частными консалтинговыми компаниями, специализирующимися в том числе на региональных разработках (региональные и муниципальные стратегии и программы, схемы территориального планирования и т.д.). Этот рынок сильно монополизирован, и в условиях действующего законодательства (Федеральный закон № 94-ФЗ) научным институтам системы РАН зачастую трудно конкурировать с этими фирмами и компаниями исключительно по формальным причинам (хотя уровень и качество их разработок может быть выше).

Но главный вывод заключается все-таки в другом. Серьезные и независимые научные разработки и экспертизы попросту не востребованы реальной практикой государственного управления ни на федеральном, ни на региональном уровне. Иным трудно объяснить то, что разработка важнейших инициатив в области государственного регулирования территориального развития осуществляется кулуарно, ведущие российские эксперты к этим работам не привлекаются. Яркий пример – разработка проекта формирования Государственной корпорации развития Сибири и Дальнего Востока: к этой работе не был привлечен ни один из известных российских ученых-регионалистов.

Поэтому заявления идеологов кардинальной реформы РАН о том, что эта реформа наконец даст возможность российской науке выполнять ее важнейшую функцию – научную экспертизу крупных проектов и программ, проникнуты лукавством. Что мешало организовывать эти экспертизы раньше? Если же под такой экспертизой понимать выполнение научных исследований по заказу «сверху» и на принципах и в формате «чего изволите», то на самом деле современная независимая Российская академия наук таких исследований и заказов на выполнение и выполнять не будет¹⁰. Лишение РАН независимости и подчинение ее институтов федеральному правительственному агентству

¹⁰ Пример независимой научной региональной экспертизы рассмотрен нами в монографии [22]. Это научная экспертиза проекта переброски части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию, выполненная в ИЭОПП СО АН СССР в 1980-х годах с участием автора. В ИЭОПП в сотрудничестве с другими институтами был подготовлен научный доклад по перспективам развития «Срединного региона» (меридиональный макрорегион, включающий районы Сибири, Казахстана и Средней Азии) с акцентом на последствия реализации проекта переброски части стока сибирских рек. Было доказано, что реализация данного проекта в существовавших в то время условиях окажет серьезное негативное воздействие на экономику ряда районов СССР (в первую очередь Сибири), показано, что существуют альтернативные сценарии решения проблемы водообеспечения среднеазиатских республик и Казахстана, представлены конкретные способы и направления таких работ. Этот доклад и его резюме были направлены руководству ЦК КПСС, АН СССР, в союзные министерства. В результате работы по реализации проекта были приостановлены и начатое строительство прекращено. Безусловно, это было связано не только с активной научной позицией и исследованиями ИЭОПП. Но именно научные разработки этого института расставили все на свои места.

в принципе расчищает путь для подобных конъюнктурных экспертиз и разработок с заранее заданным «сверху» результатом. Но подобный путь попросту означает, что на российской регионалистике нужно будет поставить крест. Очевидно, что в таких условиях наиболее пострадают фундаментальные и теоретические исследования пространственных систем, межрегиональных взаимодействий и т.д., т.е. наиболее конкурентоспособный по мировым меркам сегмент отечественной регионалистики. Остается лишь надеяться, что очередная реформа, грозящая России, все-таки не позволит ее идеологам в полной мере реализовать свои замыслы.

Литература

1. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997. – 372 с.
2. **Лексин В.Н.** Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 352 с.
3. **Швецов А.Н.** Совершенствование региональной политики: концепции и практика. – М.: КРАСАНД, 2010. – 320 с.
4. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Реформа и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. – М.: ЛЕНАНД, 2012. – 1024 с.
5. **Гранберг А.Г.** Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) // Федерализм и региональная политика: Проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1995. – Вып. 1. – С. 7–52.
6. **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
7. **Кулешов В.В.** Экономическая модернизация территории Сибири // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4 (76). – С. 90–110.
8. **Кулешов В.В.** О модернизации экономики Сибири // Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 96–130.
9. **Зубаревич Н.В.** Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. – 3-е изд. – М.: ЛКИ, 2007. – 264 с.
10. **Валентей С.Д.** Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: ИЭ РАН, 1998. – 132 с.

11. **Артоболевский С.С.** Российская региональная политика: модернизация или деформация пространства? // *Современные производительные силы*. – 2012. – № 0. – С. 77–85.
12. **Трейвиш А.И.** Город, район, страна и мир. – М.: Новый хронограф, 2009. – 372 с.
13. **Проблемы** пространственного развития: методология и практика исследования / Под ред. Г.Г. Фетисова. – М.: СОПС, 2012. – 252 с.
14. **Селиверстов В.Е.** Современные проблемы региональной политики и федерализм в России // *Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт*. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 1995. – Вып. 2. – С. 36–52.
15. **Селиверстов В.Е.** Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // *Регион: экономика и социология*. – 2004. – № 1. – С. 26–56.
16. **Селиверстов В.Е.** Региональная политика России: выбор новой модели // *Регион: экономика и социология*. – 2006. – № 4. – С. 15–40.
17. **Селиверстов В.Е.** Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // *Регион: экономика и социология*. – 2008. – № 2. – С. 194–224.
18. **Селиверстов В.Е.** Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // *Регион: экономика и социология*. – 2008. – № 4. – С. 3–14.
19. **Селиверстов В.Е.** Две модели региональной политики // *ЭКО*. – 2008. – № 4. – С. 88–92.
20. **Селиверстов В.Е.** Трансформации федерализма и региональной политики в России на рубеже веков // *Оптимизация территориальных систем* / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 300–318.
21. **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.
22. **Селиверстов В.Е.** Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.
23. **Seliverstov V.** Regional development, regional policy and regional studies in post-soviet Russia // *Territorial Cohesion in Europe: Int. Conf. for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Pecs, 27–28 June 2013* / Ed. I.P. Kovacs, J. Scott, Z. Gal; Inst. for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Acad. of Sciences. – Pecs, 2013. – P. 482–493.
24. **Зубаревич Н.В.** Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. – М.: Независ. ин-т соц. политики, 2010. – 160 с.

25. **Проблемы** федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России: Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг. / Под ред. В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 584 с.

26. **Гранберг А.Г., Суслов В.И., Суспицын С.А.** Многорегиональные системы: экономико-математическое исследование. – Новосибирск: Сиб. науч. изд-во, 2007. – 370 с.

27. **Оптимизация** территориальных систем / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск, ИЭОПП СО РАН. – 2010. – 632 с.

28. **Минакир П.А.** Экономика регионов: Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006. – 848 с.

29. **От идеи** Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / Под общ. ред. А.И. Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира; ИЭИ ДВО РАН, ИЭОПП СО РАН, ИЭ УрО РАН, РАН. – Екатеринбург, 2009. – 1227 с.

30. **Проект** Тасис «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии» / Под ред. В.Е. Селиверстова, Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: Экор; Сибирское соглашение, 2000. – 549 с.

31. **Сибирь** в первые десятилетия XXI века / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.

32. **Стратегии** макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004. – 720 с.

33. **Котляков В.М., Глезер О.Б., Трейвиш А.И.** Новая программа фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2 (74). – С. 24–44.

34. **Хорват Д.** Вызовы регионального развития и территориальной политики в Европе в начале XXI века // Современные проблемы пространственного развития. – М.: СОПС, 2012. – С. 87–98

35. **Horváth Gy.** Regionalization in Eastern and Central Europe: obstacles and perspectives // Geography, Environment, Sustainability. – 2012. – V. 5, No. 2. – P. 4–17.

36. **Territorial Cohesion in Europe:** Int. Conf. for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Pecs, 27–28 June 2013 / Ed. I.P. Kovacs, J. Scott, Z. Gal; Inst. for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Acad. of Sciences. – Pecs, 2013. – 516 p.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 27.08.2013 г.