

Регион: экономика и социология, 2009, № 3, с. 19–40

К МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В.Н. Лексин

Институт системного анализа РАН

Аннотация

Дается определение методологии системной регионалистики. Обосновываются концептуальные положения системной регионалистики, показаны ее сущность, предмет и методы исследования. Аргументирован вывод о том, что пока не существует технологий познания региональной составляющей мира, адекватных ее сути. Показаны причины наиболее острых региональных проблем и принципиальных противоречий между новыми задачами и практикой государственного регулирования территориального развития России и методы их нивелирования. Исследуется соотношение региональной и экономической политики. Изучается проблема информационного обеспечения исследования и регулирования процессов территориального развития.

Ключевые слова: методология, системная регионалистика, сущность, предмет, методы, регулирование территориального развития, региональная политика, экономическая политика

Недостаточная обоснованность государственной политики в самых различных сферах общественной жизни является постоянным предметом обсуждений в экспертном сообществе, и действия высших органов власти, к сожалению, дают для этого основания, в том числе в связи с постоянным пересмотром спешно принятых законов и подза-

конных актов. Ситуация еще больше обострилась в последнее время, когда антикризисная активность органов власти стала все чаще происходить в режиме «ручного управления».

Вопросы обоснованности принимаемых решений существенны и на корпоративном, и на государственном уровне, но наибольшие проблемы возникают при территориально ориентированной деятельности бизнеса (формирование межрегиональных и местных сетей, территориальные экспансии и т.п.) и при проведении региональной политики федеральными и субфедеральными органами власти. Здесь уместно напомнить, что региональная политика всегда есть процесс обоснования (разработки) и реализации разноуровневыми органами власти целенаправленных изменений структуры и параметров территориальной организации общества. Это необычайно сложный во всех отношениях предмет регулятивных действий государства, и естественно предположить, что такие действия должны быть научно обоснованы в контексте методологии *системной регионалистики* – направления научных и прикладных исследований, сложившегося в России в последние 20 лет.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ СИСТЕМНОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ

Системная регионалистика базируется на междисциплинарной методологии, позволяющей сформировать доказательные представления о сути современных территориально опосредованных процессов общественного бытия, их генезисе и трансформации. Системная регионалистика формирует научную картину региональных ситуаций и проблем, максимально *адекватную* фактической структуре политических, экономических и социальных процессов в их взаимной связи на всей территории государства, в каждой его территориальной единице, в ареале действия (проявления) любой общественно значимой ситуации или проблемы. Системная регионалистика предполагает существование незамутненных взглядов на реальную расстановку сил и интересы субъектов любых территориально опосредованных отношений, она учитывает фактически сложившуюся в каждом регионе структуру правоуста-

новленных и неформальных действий всех участников этих отношений: властей разных уровней, населения и его отдельных групп, независимых субъектов рынка, регионально и местно ориентированных организаций, учреждений и предприятий социальной и инженерной инфраструктуры, крупнейших корпораций и естественных монополий.

Системная регионалистика, как любое учение, подвижна, и ее постулаты подтверждаются, развиваются, опровергаются прежде всего в связи с информационным и общеметодологическим прогрессом. В настоящее время системное исследование региональных ситуаций и проблем – это соединение новейших информационных (в том числе геоинформационных) технологий с системным подходом и методологическими открытиями середины и конца XX в., включая гносеологические аспекты методологии проверки теорий, концепцию логической асимметрии верификации и фальсификации теорий и следствий, теорию самоорганизующихся систем и строгих методов моделирования качественных изменений, теорию макросистем, теорию общественно-социальных систем и концепцию социетальной эволюции, структурно-функциональную теорию модернизации, альтернативные теории индустриального общества, концепцию устойчивости и ряд других концепций и теорий. Изменяются метод, способ, инструментарий познания мира, изменяется и само мировоззрение (как структура общепринятых ценностей, постулатов и приоритетов). В современной России эти перемены исключительно радикальны, и уже поэтому системную регионалистику начала XXI в. можно считать новым учением, не похожим на экономгеографические и близкие к ним учения 60–80-х годов прошлого века.

Системная регионалистика в России по сравнению с ее зарубежными аналогами весьма динамична и потому, что необычайно подвижен ее предмет. За последние 20 лет стали принципиально иными все параметры изучаемого пространства страны (другие границы, другая территория, северно-широтное доминирование), изменились геополитические реалии, характер размещения экономического и социально-инфраструктурного потенциала, изменились система хозяйственных и социальных связей, стали иными пропорции государственного, частнопредпринимательского и корпоративного воздействия на это размещение,

изменились внешняя среда и формы ее влияния на регионально опосредованную жизнедеятельность общества. В результате кардинально обновилась *сущность* региональных ситуаций и проблем, содержание которых сейчас определяют как все еще существующие рудименты прошлого, так и новейшие явления, процессы и интересы. Ничего подобного в такой короткий срок не происходило ни в одной другой стране мира, даже в осколках «большой России» – Советского Союза, в СНГ, перемены не были столь радикальными и масштабными.

Трансформационные региональные процессы – весьма драматичные и болезненные для населения и страны в целом и необычайно интересные для исследователя – являются уникальным предметом системной регионалистики и во многом определяют ее приоритетные зоны. В течение последнего десятилетия традиционная задача зарубежных региональных исследований – «что, где и почему *происходит*» в России интерпретируется нами как «что, где и почему *изменяется*». Интерес к динамике и ее последствиям явно преобладает над интересом к статике.

Как и любая другая система взглядов, системная регионалистика исходит из нескольких базовых положений, совокупность которых можно считать ее своеобразным идеологическим основанием. Таких положений мы насчитываем около двух десятков, и они охватывают широкий круг принципиальных новаций в представлениях о *сути* современных региональных ситуаций и проблем, *механизмах* их регулирования, *методах и информационных ресурсах* описания и исследования. Поэтому здесь уместно остановиться только на некоторых из них, имеющих наиболее общее значение.

Первое состоит в том, что за всю историю человечества никто не создал *универсальной теории* местно опосредованного бытия. Все наиболее славное в познании сути территориального возникло в лоне наиболее системоориентированной науки – географии и пока (за редкими исключениями) остановилось на важнейшем исходном пункте каждой науки – *описании* ее предмета. И это неудивительно, поскольку территориальная, местно привязанная составляющая (если она только не является лишь игрой географически озабоченного ума) всех сторон жизни – самый увлекательный и самый сложный предмет познания и са-

мый трудный предмет административного регулирования. Наш давний тезис о том, что наладить эффективную хозяйственную деятельность (при этом все знают, что это такое) в самой большой корпорации легче, чем наладить благополучное (при этом никто не может однозначно сказать, что это такое) бытие самого маленького поселка, при его нарочитой гиперболизации представляется нам весьма похожим на истину.

Пока еще не существует *технологий познания* региональной (местной, территориальной) составляющей мира (страны, области, города, деревни), *адекватных сути* этой составляющей, обособляющих и представляющих ее во всей полноте, не сводящих ее к примитивному набору качественно разных предметов (фабрика, дом, транспорт и т.п.). То, что таких технологий нет применительно и к самому человеку (*homo localis, homo regionalis*), – не оправдание, а основная, по нашему мнению, гносеологическая проблема всех наук, связанных с исследованием территорий. Поэтому первая заповедь системной регионалистики – *не завышать возможности интуитивного понимания* истинных связей процессов, происходящих на конкретной территории, не сводить территориальное к чему-либо одному (экономическому, социальному и т.д.), быть предельно осторожным в рекомендациях и в оценке потенциальных последствий их реализации.

Второе положение системной регионалистики заключается в том, что она рассматривает «территориальное» как *особое* свойство явлений, объектов и процессов. Наша концепция территориальности базируется прежде всего на признании самого факта наличия *особой сущности* явлений, объектов и процессов, которую они приобретают в связи с их расположением или протеканием в определенных пространственных границах. В связи с этим вполне приемлемым является определение территории (региона¹) как части пространства страны в границах, установленных в соответствии с каким-либо доминантным для исследования данного явления (объекта, процесса) признаком. Чаще всего таковым принимают ареал юрисдикции региональных или местных органов власти (административно-территориальная граница), однако

¹ «Территория» и «регион», по существу, являются синонимами, и их различное употребление связано только с тем, что регион отождествляется (в том числе в ряде нормативных актов) с субъектом РФ.

в понятие «территория» идеально вписываются и зона интересов какой-либо корпорации, и пространство местных рынков, и зоны социально-инфраструктурного или транспортного обслуживания, и т.п.

Структурно-объектное содержание любой «территории» – **совокупность расположенных на ней частей социального, хозяйственного, административного, природно-ресурсного, национально-этнического и другого потенциала страны**. Анализ параметров функционирования (и проблем) каждой из этих частей – самая начальная стадия познания и регулирования действительно территориального. Главным же являются изучение и рекомендации по регулированию связей любых (политических, социальных, хозяйственных и др.) явлений, объектов и процессов с непосредственным географическим **местом их протекания**, определяющим их генезис, специфику и пространственно опосредованные взаимосвязи.

«Место», «пространство» – это единственно общее, что создает «территориальность» как дополнительное свойство, качество, особенность указанных явлений, объектов и процессов. Если не выделить специфически «территориальное», то все исследования, например, региональной экономики становятся лишь банальным изучением части национальной экономики в границах округа или области. Задача же действительно регионально ориентированного исследования состоит в том, чтобы доказательно установить, почему что-то происходит **именно здесь** (на этой территории) и каково его влияние на совокупность всего находящегося и протекающего **на этой территории** (от доходов населения до выходящих за пределы территории финансовых потоков или экспортно-ориентированной продукции).

Третьим существенным концептуальным положением системной регионалистики является представление о **территориальном развитии как результате сбалансированных изменений**. Заметим, что сосредоточение на любой территории множества противоречивых частных и общественных интересов, скопление самых различных объектов и проблем делают весьма сложной оценку позитивности любых изменений, которые чаще всего и называют «развитием». Заимствовав термин из языка биологии (развитие организма, развитие органической жизни и проч.), техники (развитие авиации и проч.) и политической истории (развитой социализм, развитие человечества и проч.) и перенеся

его в интересующую нас сферу, под территориальным развитием стали понимать что угодно – от странного симбиоза количественного роста и усложнения структуры (развитие городов, развитие окраин и проч.) до обретения признаков похожести на что-то более прогрессивное, чаще всего зарубежное, отождествляемое с «развитыми странами».

Однако даже там, где слово «развитие» имеет относительно простое и однозначное толкование, следует помнить, что развитие – это не «хорошо» и не «плохо», а лишь *следующий шаг* (биологи, например, не считают, что многоклеточные «лучше» или «хуже» одноклеточных). Регион, город, деревня, функциональная зона трансформируются столь неравномерно и чаще всего однобоко, что они просто становятся другими. При этом (как и в любой другой системе) изменяются число, параметры и качественные характеристики прежних компонентов (само пространство, природные ресурсы, хозяйство, люди и т.д.), появляются новые и, главное, изменяются прежние связи между ними, становится иным баланс компонентов.

Может ли этот процесс трансформации быть благом, зависит только от того, *насколько в результате перемен оказываются сбалансированными все компоненты потенциала функционирования территории*: социальный (связанный с интересами, качеством и уровнем жизни населения), хозяйственный, природно-ресурсный, экологический и др. Любой перекоп этого баланса ведет к деструкциям (в наиболее резкой форме – к депрессиям). *Любая сбалансированная динамика лучше одностороннего «развития»* (например, только роста рождаемости или роста выпуска экспортной продукции крупной корпорацией). Благополучной же следует считать ту территорию, на которой, например, расширение сверхдоходного предприятия на базе высокопроизводительного оборудования не создает проблему «избыточного» населения или высокие доходы населения не связаны с хищнической эксплуатацией единственного природного ресурса и т.п. Благополучная территория – это *территория сбалансированных компонентов* (потенциалов) ее функционирования, и считать «территориальным развитием» происходящие на этой территории изменения можно только тогда, когда *позитивная динамика каждого компонента территории не будет вести к дисбалансу остальных*.

РОССИЙСКАЯ СПЕЦИФИКА

В начале XXI в. на территории России можно усмотреть признаки всех общемировых тенденций и закономерностей, свойственных периоду соединения активной регионализации и глобализации (глокализации) процессов общественного развития. Однако ряд собственно российских обстоятельств, в значительной степени имеющих объективный и непреходящий характер, в сочетании с временными обстоятельствами переходного периода делают региональную ситуацию в России весьма специфичной. К наиболее значимым из этих обстоятельств следует в первую очередь отнести кардинальное изменение факторов размещения производства и связанного с этим функционирования городских поселений, накопленные и новые проблемы федеративных отношений, кардинальную трансформацию сети и деятельности муниципальных образований, своеобразные формы взаимодействия региональных властей и бизнеса, малую результативность использования традиционных механизмов решения региональных проблем, а также административно-управленческие новации периода «укрепления вертикали власти». Все это накладывается на аномально высокий уровень и постоянное усиление территориальной дифференциации.

Большинство наиболее острых региональных проблем начала XXI в. стали фатальным порождением обозначившегося еще в начале 90-х годов сущностного несоответствия *прежней* схемы развития и размещения производительных сил СССР *новым*, рыночным, принципам экономических отношений. Сложившаяся в советский период территориальная организация общества, *вполне адекватная* политической и экономической модели того периода, не смогла отвечать требованиям нового, рыночного, экономического порядка и нового, федеративного, государственного устройства. На смену *централизованно-плановому* распределению хозяйственного потенциала по территории страны пришел *регулируемый только законами рынка* процесс естественного устремления производства (и экономической активности как таковой) только туда, где для рыночно успешной экономики наличествуют благоприятные природно-ресурсные предпосылки, транспортная доступность, близость к рынкам сбыта и другие *уже имеющиеся* выгоды географического положения.

В связи с этим в России возникла принципиально новая, не имеющая аналогов ни за рубежом, ни в еще недавнем отечественном прошлом, **территориальная среда**, характеризующаяся уникальным (по числу, содержанию и остроте) набором регионально опосредованных проблем. Первой из них следует считать попытки рыночного функционирования сети производств (и связанных с ними населенных пунктов), созданных в 20–80-е годы прошлого столетия и размещенных по критериям эффективности народно-хозяйственного комплекса СССР, связанного нерыночными хозяйственными отношениями. Одновременно происходит изменение функциональных ролей и геополитического значения отдельных регионов в структуре части бывшей территории СССР, оставшейся в границах нынешней Российской Федерации. В числе новых региональных реалий следует отметить резкое возрастание доли северных территорий с экстремальными условиями проживания населения и ведения хозяйственной деятельности, потерю прежних многочисленных выходов в бассейны Балтийского и Черного морей и отчасти связанное с этим возрастание роли тихоокеанских и северных портов, усиление экономического тяготения восточно-сибирских и дальневосточных территорий к странам Азиатско-Тихоокеанского региона, увеличение числа приграничных регионов и появление эксклавной территории.

Качественно новыми по содержанию и формам стали отношения региональных и местных властей с хозяйствующими на их территориях субъектами рынка. Региональные и местные власти стремятся к усилению своего регулятивного воздействия на наиболее крупные (градообразующие) или экономически перспективные (эффективные) предприятия. В свою очередь, руководители мощных предприятий (не только нефтегазовых и металлургических корпораций) усиливают влияние на региональные и местные ситуации, не только реально формируя доходную базу бюджетов и обеспечивая работой местное население, но и продвигая в органы власти своих представителей, финансируя общественно значимые проекты и т.д.

Новые факторы, предпосылки и ограничения территориального развития потребовали создания новых форм и механизмов государственного и местного управления в этой сфере. Произошло активное освоение не использовавшихся ранее в отечественной и зарубежной

практике инструментов государственного воздействия на региональные ситуации. Стали применяться разнообразные методы бюджетной «поддержки» регионов (дотации, субвенции и иные виды трансфертов из федерального бюджета), обновились механизмы программно-целевого управления решением региональных проблем, стали устанавливаться специальные правовые режимы функционирования территорий (например, особые экономические зоны) и т.д. Однако, по общему мнению, новые методы не дали ожидаемых результатов, потому что применялись в отсутствие осмысленной концепции государственного регулирования территориального развития, а поддержка одних регионов, осуществлявшаяся без учета интересов других субъектов Федерации, лишь усиливала территориальную дифференциацию и дезинтеграцию. Многообразие методов регулирования само по себе не могло обеспечить системного эффекта. Все это еще раз подчеркивает актуальность разработки и реализации государственной региональной политики, *адекватной новой региональной ситуации* и способной разрешить принципиальные противоречия между новыми задачами и прежней практикой государственного регулирования территориального развития.

В самом кратком изложении суть таких противоречий может быть представлена следующим образом:

1) противоречие между (а) прямой зависимостью будущего страны от ее территориальной целостности, от осознания и реализации ее геополитических интересов, от сбалансированности территориальной схемы размещения экономики и систем расселения и (б) невыраженностью этих позиций на официальном уровне, отсутствием четко определенных и зафиксированных приоритетов территориального развития страны и ее регионов;

2) противоречие между (а) практикой современного этапа трансформации федеративных отношений в России, ориентированной исключительно на рационализацию разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти и (б) игнорированием выгод от согласования интересов указанных органов власти;

3) противоречие между (а) массовым увлечением формальной и разрозненной разработкой различных «стратегий», «программ»

и тому подобных документов, которые, в принципе, должны были бы определить задачи и направления территориального развития в субъектах РФ и многих муниципальных образованиях, и (б) отсутствием единой общегосударственной системы разработки документов, позволяющей взаимоувязывать перспективы развития отдельных регионов и страны в целом;

4) противоречие между (а) сложившимися преимущественно в советский (планово-директивный) период схемой размещения производства и связанной с ней системой расселения и (б) рыночными мотивациями локализации самостоятельных субъектов экономики и новыми расселенческими предпочтениями населения;

5) противоречие между (а) политикой формирования «нового российского федерализма», выражающейся в усилении централизации административных и финансовых ресурсов и (б) недоиспользованием управленческого и экономического потенциала децентрализованной системы федеративных отношений, в которой все более заметную роль должен играть самостоятельный поиск регионами наиболее приемлемых для них путей развития;

6) противоречие между (а) аномально высокой степенью дифференциации социальных и экономических параметров развития регионов и (б) чрезмерным упованием на механизмы бюджетного «выравнивания» без пересмотра пропорций доходов федерального и региональных бюджетов и без формирования системы федеральных, региональных и муниципальных социальных стандартов;

7) противоречие между (а) формированием зон политического и социального влияния крупнейших корпораций на развитие территорий и (б) отсутствием нормативно-правового регулирования отношений государственно- и муниципально-корпоративного партнерства.

Эти противоречия становятся все более заметными в условиях усиливающейся централизации административных и финансовых ресурсов, а также при традиционном для федерального центра игнорировании факта локализации наиболее острых проблем не на субфедеральном, а на внутрорегиональном (муниципальном) уровне.

Перечисленные и другие подобные им противоречия при наличии так называемой «политической воли», в принципе, могли бы быть раз-

решены безболезненно в течение нескольких лет. Так, казалось бы, нет никаких **явных** препятствий для того, например, чтобы

- наконец-то обозначить на федеральном уровне цели, задачи, процедуры, механизмы, ресурсы, меры контроля и ответственности в части разработки и реализации государственной региональной политики;
- разработать вслед за этим стратегию регионального развития Российской Федерации, формирующую представления о национальных приоритетах в этой сфере;
- разработать и внедрить механизмы согласования интересов и организации взаимодействия равноуровневых органов власти по широкому кругу вопросов, в том числе по реализации полномочий в отношении предметов совместного ведения;
- создать общегосударственную систему разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием всей страны, и обеспечить ее функционирование;
- ввести обязательный порядок оценки территориальных последствий в практику обоснования и принятия любых государственных проектов и программ;
- ввести территориальную классификацию всех без исключения доходов и расходов федерального бюджета;
- разработать и реализовать экономически обоснованную и социально приемлемую программу реструктуризации системы расселения в увязке с долгосрочной стратегией развития экономики страны;
- разработать систему стимулов для активизации территориально ориентированной социальной деятельности корпораций и т.п.

Все вышеуказанные меры вполне реализуемы, но первоочередной из них, задающей направления и формы практического использования всех остальных, видимо, нужно считать принятие федерального закона «Об основах разработки и реализации государственной региональной политики Российской Федерации».

СООТНОШЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В методологическом отношении крайне важно осознание того, что региональная политика – не «служанка» экономики, и поэтому следует считать недопустимым упрощением то, что в большинстве разрабатываемых в регионах и городах России «стратегий», «концепций», «программ» в качестве однозначно позитивного результата (и одновременно – фактора, предпосылки) указывается *развитие экономики*. При этом под *экономическим развитием региона, района, города* чаще всего понимают рост макроэкономических параметров (в первую очередь валового регионального продукта, промышленного производства, платных услуг и т.п.), расширение объемов деятельности всех экономических агентов, зарегистрированных на данной территории, а также увеличение числа таких агентов. Например, появление в регионе нового предприятия (особенно крупного) всегда считается свидетельством «развития региона». Экономика региона, города, района при этом воспринимается как совокупность предприятий всех видов собственности и организационных форм, размещенных на соответствующей территории. Логическим развитием такого подхода становится преувеличенное внимание к показателю роста объемов производства по сравнению с такими бесспорными характеристиками развития территории, как, например, снижение уровня бедности или увеличение ожидаемой продолжительности жизни.

В современных концепциях территориального развития следует учитывать, что векторы развития экономики в регионе и развития самого региона не всегда являются однонаправленными. В общем случае регионы получают какую-то выгоду от наличия, роста числа и развития объектов экономики, – прежде всего это сфера приложения труда для жителей (особенно если речь идет о производстве услуг, а не о промышленной продукции) и обязательные, хотя и относительно небольшие, бюджетные доходы. В то же время функционирование любых объектов экономики требует изъятия определенной части территориальных ресурсов, может наносить серьезный ущерб окружающей среде и т.д., причем денежные компенсации (например, в виде платежей за землю и штрафных экологических санкций), поступаю-

щие в региональные и городские бюджеты, никогда не адекватны негативным последствиям хозяйственной деятельности. Существенно также, что повышение вклада конкретного предприятия в рост валового регионального продукта и рост прибыли *за счет перехода к новым технологиям*, как правило, *сокращает* потребность в трудовых ресурсах (в большинстве регионов и городов у населения противоположные интересы). То же относится и к росту показателей прибыли предприятий *в связи с повышением цен и тарифов* на их продукцию и услуги, полностью или частично потребляемые на территории региона (в первую очередь бюджетополучателями).

Поэтому при разработке и реализации государственной региональной политики следует исходить из того, что для любой территории (субъекта РФ, города и т.д.) наибольший интерес представляют такие объекты экономики, деятельность которых

- увеличивает (как минимум, сохраняет) доходы работающего населения;
- создает (как минимум, не сокращает) дополнительные рабочие места;
- увеличивает (как минимум, не уменьшает) доходную часть бюджета;
- сокращает (как минимум, не увеличивает) потребность в бюджетном финансировании содержания и ремонта жилья и других социальных объектов, благоустройства территории и т.д.;
- сохраняет или снижает уровень цен и тарифов на товары и услуги, производимые в регионе (городе и т.п.) и используемые населением и всеми бюджетополучателями;
- уменьшает (как минимум, не увеличивает) негативное воздействие хозяйствующих субъектов на окружающую среду, особенно в направлениях, наиболее значимых для данной территории;
- улучшает (как минимум, не ухудшает) демографическую ситуацию (например, может снизить мотивации оттока населения).

Пользой для любой территории может считаться появление или функционирование только такого предприятия, объекта торговли и т.п., которое не нарушает ни одно из этих требований. Если же хотя

бы одно из них нарушается, необходимы очень серьезные аргументы для реализации предлагаемого проекта.

В современной России уже имеются некоторые атрибуты государственной региональной политики, но отдельные действия и механизмы регулирования территориального развития пока еще концептуально не связаны, фрагментарны и не скоординированы. Естественно, такое положение не катастрофично, но негативные последствия несогласованности позиций федерального центра и регионов в отношении перспектив развития и путей решения региональных проблем имеют свойство накапливаться. Россия вступает в один из самых сложных периодов своего исторического существования, и упреждающее формирование однозначно воспринимаемых приоритетов развития отдельных регионов страны с созданием системы официально установленных процедур и механизмов реализации этих интересов в форме государственной региональной политики следовало бы считать если не решающим, то по крайней мере весьма существенным фактором стабильности социально-экономической и политической ситуации.

В условиях построения новой системы государственной региональной политики **региональный разрез** должен стать **обязательным атрибутом** всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных документов и решений. В настоящее время ни Правительство РФ, ни отдельные федеральные министерства или ведомства не имеют полного и достоверного представления о том, как принимаемые ими решения накладываются на стратегии, программы и планы развития, разрабатываемые и реализуемые в регионах. Вместе с тем любое из этих решений имеет четкую региональную привязку, реализуется на сугубо конкретной территории (даже если прямо и не ориентировано на региональную проблематику) и направлено, например, на сооружение производственного или инфраструктурного объекта, на поддержку научного центра, на повышение зарплаты отдельным категориям работников и т.п. Еще и еще раз повторим: каждое решение (экономическое, инвестиционное, социальное и др.) обязательно имеет **регионально опосредованные эффекты и последствия**. В связи с этим **введение регионального разреза** необходимо во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне.

Первоочередное и особое внимание должно быть уделено реализации указанного требования при организации финансового планирования в рамках бюджетного процесса. Для повышения обоснованности бюджетных решений требуется ввести **территориальный разрез федерального и региональных бюджетов**, который должен дополнить функциональную, экономическую и ведомственную классификации бюджетных расходов, предусмотренных действующим законодательством. Принимаемые на федеральном уровне стратегии развития базовых отраслевых комплексов экономики страны (транспортная стратегия России, энергетическая стратегия России и др.) должны разрабатываться с учетом региональной структуры экономики и содержать обязательные разделы, характеризующие территориальный разрез планируемого развития той или иной отрасли.

Было бы весьма полезно, чтобы Правительство РФ утверждало (или, как минимум, согласовывало) инвестиционные программы крупнейших корпораций и естественных монополий («Газпром», «Российские железные дороги» и др.), которые являются **государственными** или имеют в своем капитале значительную долю **государственного участия** и уже поэтому должны быть вовлечены в систему государственного прогнозирования и планирования на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, а следовательно, их программы должны иметь территориальный аспект. Положительным примером может служить программа газификации регионов, предложенная ОАО «Газпром» («пятый национальный проект»). Подготовленная на основании возможностей и интересов компании, обсужденная и согласованная на Советах при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, реализуемая на основе соглашений между руководством ОАО «Газпром» и региональными администрациями, программа газификации предусматривает строительство магистральных и региональных сетей за счет средств компании при обязательном условии, что региональные и местные власти берут на себя (с привлечением средств жителей) организацию и финансирование строительства конечных сетей с подведением газа до каждого его потребителя в пределах населенных пунктов.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Вопросом вопросов обоснования и реализации государственной региональной политики является ее *надежное и единообразное информационное обеспечение* в центре и регионах. Естественно, что полноценное информационное обеспечение разработки и реализации государственной региональной политики должно базироваться на *совокупности* баз данных государственной и муниципальной статистики, ведомственной статистики (федеральных и региональных органов государственной власти), информации государственных корпораций и крупных бизнес-структур, данных специально проводимых социологических обследований и т.д.²

Информационное обеспечение разработки и реализации государственной региональной политики не может считаться полноценным без использования ныне малодоступных данных о роли бизнеса на конкретных территориях. При этом надо принимать во внимание, что учет этих определяющих факторов регионального развития крайне труден из-за ряда объективных обстоятельств. Проблема получения достоверной (исходя из требований регионального прогнозирования и планирования) информации о перспективах деятельности бизнеса на территории регионов обостряется в связи с тем, что на смену бывшей советской «закрытости» пришла чрезмерно широко трактуемая «коммерческая тайна». Поэтому необходимо (никоим образом не раскрывая «коммерческую тайну») законодательно установить порядок, согласно которому *все государственные корпорации и крупные бизнес-структуры* (по перечню, устанавливаемому Правительством РФ) были бы обязаны ежегодно представлять в региональные органы Росстата *информацию о деятельности этих корпораций и бизнес-структур* по всем субъектам РФ, где уже осуществляется указанная деятельность и где предполагаются ее продолжение или разверты-

² Одним из вариантов организационного решения этой задачи могло бы стать создание специальной государственной статистической программы «Государственная региональная политика Российской Федерации».

вание в ближайшие три-пять лет. Закон мог бы определить, например, что в состав этой информации должны войти, как минимум, следующие, не составляющие коммерческой тайны, позиции:

- численность работников и рабочих мест (в том числе жителей места размещения объектов корпорации);
- объемы налоговых платежей в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты;
- параметры реализации внутрикорпоративной социальной политики, в том числе текущие и предполагаемые доходы работников;
- реализация социальных программ в субъекте РФ (городе, районе, поселении), в том числе строительство или финансирование деятельности социальных объектов;
- строительство новых производственных и иных объектов в субъекте РФ (в том числе в конкретных городах, районах, сельских поселениях региона) и связанная с этим нагрузка на объекты региональной производственной инфраструктуры (водопровод, канализация и т.п.);
- объемы потребления природных ресурсов субфедерального или муниципального значения, а также использование земельных ресурсов.

Одним из организационных решений рассматриваемой проблемы могла бы стать подготовка Правительством РФ ежегодного *Государственного доклада о ходе разработки и реализации государственной региональной политики Российской Федерации*. В этом докладе могла бы быть сосредоточена информация об эффективности и результативности предпринятых в текущем году различных мер государственной региональной политики и о задачах Правительства РФ по реализации этой политики на следующий год, а также о состоянии и проблемах развития федеративных отношений в Российской Федерации, о состоянии и проблемах развития местного самоуправления в Российской Федерации, о состоянии и проблемах развития отдельных субъектов РФ и отдельных территорий Российской Федерации. Было бы полезно, чтобы указанный Государственный доклад вносился в Государственную думу и Совет Федерации Федерального Собрания

РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в дополнение к документам и материалам, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ.

ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ

Разнообразие методов и инструментария государственной региональной политики позволяет в каждом конкретном случае использовать те из ее регулятивных средств, которые наиболее полно соответствуют *системному характеру* решаемой задачи. Но одновременно возникает сверхзадача: как *определить* именно те направления и объекты, которые являются *наиболее значимыми* для страны и отдельных регионов и которые уже поэтому должны стать *приоритетными* для страны в целом и для каждого региона в отдельности? Как *выбрать* такие объекты государственной поддержки, которые, создавая «точку роста», не формировали бы очаги неоправданной региональной конкуренции, не приводили к оттоку населения из районов и без того критического «обезлюдивания»? И т.д., и т.п.

Необходимость *обоснования* и отбора приоритетов государственной региональной политики в России тем более велика, что объектов, нуждающихся в реализации этой политики, слишком много: *большинство территорий страны несамодостаточно по многим основаниям*. Так, исключительно важная роль средних и малых городов, а также поселков городского типа в организации социальной и экономической жизни страны и одновременно бедственное положение большинства этих поселений, где проживает почти 40% граждан России, могут служить серьезным основанием для того, чтобы они стали самостоятельным объектом государственной региональной политики.

Существенно, что с началом реформ естественные различия городов дополнительно поляризовались и при этом резко обособилась группа мегаполисов и региональных «столиц», сложились *диаметрально противоположные ситуации* (от уверенного развития до депрессии с потерей городского статуса) *в одних и тех же типологических группах городов*. Поэтому стали явно нерезультативными ранее применявшиеся единообразные меры государственной под-

держки городов и обозначилась необходимость перехода к политике **индивидуализированного** решения проблем каждого конкретного города с разработкой и сопоставлением многовариантных концепций и программ. Но кто скажет, **что и где** должен сделать федеральный центр по этому поводу, и его ли дело помогать **всем**.

При обосновании приоритетов по рассматриваемому направлению государственной региональной политики следует учитывать также вероятность значительного сокращения занятости на городских промышленных предприятиях (это одно из главных условий повышения их конкурентоспособности), что ставит общегосударственную задачу поддержки профессиональной мобильности высвобождаемых горожан и стимулирования диверсификации экономики с резким креном в сторону многопрофильного малого бизнеса, самозанятости и т.п. Аналогичная ситуация будет складываться в ряде ЗАТО и городах, возлагающих надежды на статус «наукограда»³.

Новая региональная политика должна учитывать и то важное обстоятельство, что **российское село** в гораздо большей степени, чем город, ожидают серьезные, системные перемены. Их сущность и формы определит безальтернативный переход от затянувшегося периода **выживания** к периоду **коренной реструктуризации и выборочного развития**. Если такого перехода не будет, то российские села в своей массе деградируют и превратятся в маргинальный сектор социальной и экономической жизни. Можно предполагать, что переход большинства российских сел к стадии реструктуризации и выборочного развития будет весьма болезненным.

В предыдущий период были объективные причины для крайне слабого использования потенциала развития села: огромного массива продуктивных земель, емкого внутреннего рынка продукции, относительно небольших размеров необходимых вложений и минимальных сроков их реализации и т.п. Использование этого потенциала в будущем станет возможным лишь при коренной переориентации самого

³ Поэтому при разработке государственной региональной политики необходимо оценить выгоды, связанные с сохранением особой статусности с последовательным освобождением от «закрытости» целых населенных пунктов и от сугубо исследовательского профиля «наукоградов».

сельского населения на работу в жестких условиях рыночной конкуренции, чему может способствовать начавшийся во всем мире рост цен на продовольственные товары. Для активизации этого процесса необходимы, во-первых, выборочный и мобильный протекционизм, во-вторых, реализация беспрецедентной по масштабам программы строительства межпоселенческих дорог и сельских телекоммуникаций и, в-третьих, воссоздание стабильного пассажирского сообщения на внутрирегиональном уровне. Альтернативой могут стать прирост реальной безработицы в миллионы человек и формирование антирыночного, социально неблагополучного и дестабилизирующего экономику всей России сельского пояса.

Государственная региональная политика в отношении городских и сельских населенных пунктов непосредственно связана с задачами оздоровления социально-экономической и экологической ситуации на *локальных депрессивных территориях*. Государство должно быть заинтересовано в оздоровлении территорий неблагополучия, которые рано или поздно могут стать зонами политического и социально-экономического напряжения, дестабилизирующего положение на значительных пространствах или даже во всей стране в целом. *Полная* реабилитация депрессивных территорий не всегда возможна, и в ближайшее время речь может идти лишь о *снятии аномальной остроты проблем*. При этом необходимы *системные по содержанию и индивидуальные* механизмы оздоровления ситуации с установлением общих критериев и процедур диагностирования состояния депрессивности отдельных территорий, а также определением порядка разработки и реализации федеральных и региональных программ их оздоровления.

Основным видом депрессивных территорий как объектов государственной поддержки следует считать *муниципальные образования*. Отбор таких территорий должен осуществляться по инициативе региональных и местных властей на основе единообразных критериев. Обязательным условием для отбора депрессивных территорий в качестве объектов государственной поддержки должно стать наличие программ, обосновывающих *принципиальную возможность* вывода конкретной территории из депрессивного состояния, содержащих адресный перечень необходимых для этого мер (проектов) на местном,

региональном и федеральном уровнях, расчеты требуемых для этого финансовых ресурсов из местного, регионального и федерального бюджетов, доказательство невозможности решения проблемы без участия федерального и регионального бюджетов, обоснование форм и методов нормативно-правового закрепления на федеральном и региональном уровнях *особых условий* реализации мер государственной поддержки конкретной депрессивной территории.

Бесспорными, по нашему мнению, приоритетами государственной региональной политики должны стать разработка и реализация долгосрочной стратегии хозяйственной деятельности, инфраструктурного обустройства и обживания северных территорий и Арктической зоны России с учетом интересов коренных малочисленных народов, стратегии использования огромного потенциала крупнейших городов, современное и, главное, перспективное воздействие которых на региональную ситуацию оценивается более чем неоднозначно, а также стратегии государственного регулирования решения проблем важнейших во всех отношениях макрорегионов страны – Сибири и Дальнего Востока.

Все вышесказанное не отодвигается на второй план реалиями кризисной ситуации, когда действовать нужно решительно и наверняка. Напротив, именно в этот период (а он, видимо, будет долгим и, главное, не последним) необходимо неискаженное представление о сути территориально опосредованных процессов в экономической и социальной сферах, о реальных причинах территориальной дифференциации и о специфике проблем конкретных регионов, наконец, о сути именно российского варианта первого глобального кризиса, все последствия которого для населения и бизнеса сосредоточиваются не в стенах банков, а на предприятиях и в организациях, размещенных в тысячах городских и сельских поселений. Здесь обоснованность антикризисной политики становится непосредственно зависящей от методологии исследования и регулирования процессов территориального развития как необходимого, но пока еще крайне слабого фундамента государственной региональной политики.