# ОПТИМИЗАЦИЯ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

*Д. П. Фролов, В. С. Трубина*

*Определены основные подходы к макрорегулированию развития регионального экономического пространства: политика выравнивающего и поляризованного развития, выделяются и критикуются слабые стороны этих подходов, а также противоречивый характер их совмещения. Очерчены контуры перспективной модели гармонизированного развития, основанной на параллельном стимулировании конкуренции среди экономически самостоятельных регионов и максимальном вовлечении хозяйственного потенциала отстающих и депрессивных территорий. Инструментальной базой предлагаемой политики должна стать стратегия пространственного развития РФ, на которую будут ориентироваться региональные и местные администрации при разработке инициативных пилотных проектов.*

Пространственная структура экономики, созданная и развивавшаяся в условиях командно-

административной системы СССР, стала давать системные сбои в процессе рыночной трансформации экономики России постсоветского периода. Подавляющая часть субъектов РФ, городов и территориальных объектов меньшего масштаба оказалась неконкурентоспособной, расширив убыточный сектор экономического пространства России. Прежде всего, к ним относятся территории размещения объектов военно-промышленного комплекса (например, военные городки, закрытые административно-территориальные образования и др.), а также монопрофильные поселения, полностью зависящие от работы градообразующих предприятий, и этноэкономические регионы с выраженной национальной спецификой хозяйствования (Северный Кавказ, юг Сибири, Крайний Север и т. п.).

Даже в чрезвычайно благоприятных внешнеэкономических условиях и при и позитивной динамике развития российской экономики в 2000-х гг. количество регионов с дефицитными бюджетами сократилось к 2006 г. лишь до 34[1]. При этом наблюдается усиление дифференциации между регионами, разрыв между высшей и низшей 10%-ными группами которых по доходам бюджета в 2007 г. достиг 13,5 раз (для сравнения: в 2006 г. — 10 раз). К началу 2007 г. количество экономически самостоятельных регионов не превышало 16, из них всего 12–13 являлись донорами Федерального бюджета. По данным министра финансов РФ А. Л. Кудрина, к концу 2008 г. донорами остаются лишь 10 регионов, способных к самообеспечению[2].

Согласно оценке экспертов Института Брукингса (Brookings Institution), ежегодные потери России от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25–3,0% ВВП в год. Они связаны с деструктивной автономизацией хозяйственных комплексов отдельных регионов, слабостью межрегиональных экономических связей и неэффективностью взаимодействий, высокой асимметрией доходов бюджетов субъектов РФ и растущей асинхронностью их развития, сочетанием избыточности и дефицита инфраструктурного обеспечения в региональном разрезе макроэкономического пространства и т. д. Поскольку методика исчисления потерь от пространственных диспропорций находится в стадии разработки, можно предположить, что реальный уровень убытков может оказаться выше приведенной величины.

В новых геополитических условиях, в реалиях глобализации мировой экономики и ужесточения международной конкуренции сложнейшая проблема устойчивого пространственного развития России нуждается в системном решении. В ближайшие 15 лет количество российских регионов-доноров необходимо увеличить в 2–3 раза — до 40–60 субъектов Федерации. Однако достижение этой стратегической цели требует кардинального изменения модели государственного регулирования пространственного развития на региональном уровне экономики.

Современная модель государственного регулирования регионального развития базируется преимущественно на отраслевом подходе, затрагивая проблемы пространственного (территориального) развития косвенным образом. Вместе с тем нельзя не признать, что диспропорции в уровне социально-экономического благосостояния территорий несут в себе значительные риски для реализации программных мероприятий, предлагаемых в рамках отраслевого планирования.

Кроме того, при преобладании отраслевой структуры управления экономикой страны трудно достижимо комплексное развитие экономики страны как системы региональных хозяйств, не обеспечивается принцип целостности стратегического планирования и высоки издержки координации стратегий развития отраслей и комплексов хозяйства. Именно пространственный подход дает возможность связать различные линии управляющих воздействий в единое целое с учетом региональных инициатив. Поэтому блок пространственного развития закономерно становится неотъемлемой составляющей механизма государственного стратегического планирования и регулирования регионального развития.

К настоящему времени сложились две основные модели государственного регулирования процесса устойчивого пространственного развития региональных хозяйственных систем.

*Политика выравнивания* уровней социально-экономического развития регионов предполагает финансовую поддержку наиболее проблемных территорий страны за счет бюджетных средств, т. е. путем перераспределения финансовых ресурсов от регионов-лидеров к аутсайдерам через бюджетную систему.

Основой выравнивающей региональной политики является модель кооперативного феде-

---

[1] По данным «РосБизнесКонсалтинг» (http://www.rbc.ru/digest/index.shtml?newstime/2007/02/12/31359601).

[2] По данным агенства «Интерфакс» (http://www.interfax-russia.ru/r/B/themeday/486.html?id_issue=12177705).

рализма, предусматривающая, что полномочия федерального центра являются более широкими по сравнению с компетенциями регионов, а федеральные интересы приоритетны по отношению к региональным. Наиболее четко данной модели соответствовала региональная политика США в 1930–1960 гг. и Германии вплоть до 2000 г. [1, с. 227-242].

В современных условиях данная политика является доминирующей и выполняет функцию сглаживания межрегиональной дифференциации, т. е. преодоления поляризации экономического пространства страны в региональном разрезе. Она базируется на механизме перераспределения финансовых ресурсов между сильными и слабыми регионами через посредство федерального центра. Регионы, добившиеся профицитного бюджета, отчисляют в федеральный бюджет до 70% полученных доходов. Государство концентрирует эти ресурсы и перенаправляет их в регионы с дефицитными бюджетами с целью предотвращения их депрессии и социальной деградации.

Институциональной основой политики выравнивания является система межбюджетных трансфертов, представленная пятью специализированными фондами, средства которых формируются из федерального бюджета. К ним относятся:

— Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПСРФ);

— Федеральный фонд софинансирования социальных расходов;

— Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов;

— Федеральный фонд регионального развития;

— Федеральный фонд компенсаций.

Основной объем финансирования в рамках политики выравнивания реализуется через ФФПСРФ, при этом объем дотаций, на который может рассчитывать тот или иной субъект РФ, определяется исходя из показателя его бюджетной обеспеченности (отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов), а также в зависимости от численности населения.

С точки зрения теории институциональных матриц, политика выравнивания наиболее четко соответствует российской специфике, когда федеральный центр через редистрибутивные (перераспределительные) механизмы «определяет правила и величины формирования налогов, а также правила распределения получаемых налогов между уровнями и хозяйствующими субъектами» [3]. Тем самым обеспечивается расширенное воспроизводство отношений зависимости всех субъектов РФ от федерального центра.

Решение задачи сглаживания диспропорций регионального развития начиная с 1997 г. привело к накоплению многочисленных противоречий в межбюджетных отношениях. Независимо от темпов их экономического роста и уровня бюджетного самообеспечения региональные администрации лишаются экономических стимулов к повышению эффективности управления и пространства стратегического маневрирования. Сложился устойчивый конфликт интересов регионов-доноров и реципиентов: первые теряют мотивацию к постановке масштабных стратегических задач и тяготеют к сепаратизму, вторые получают мотивацию к иждивенчеству. При этом регионы-аутсайдеры выделяют более значительные объемы социальных трансфертов на душу населения по сравнению со многими регионами-донорами, формирующими бюджетную поддержку слаборазвитых субъектов РФ, что не соответствует принципу социальной справедливости.

Безусловно, обеспеченная огромными золотовалютными резервами и позитивной экономической динамикой стабильность бюджетной системы России позволяет достаточно эффективно осуществлять финансирование в рамках политики выравнивания. В 2004-2007 гг. финансовая помощь в форме безвозмездных перечислений бюджетам субъектов РФ стабилизировалась на уровне 13-14% расходов федерального бюджета (без учета трансфертов внебюджетным фондам). Но эффективность самой уравнительной политики неуклонно снижается: как констатируют эксперты Министерства регионального развития РФ, к 2005 г. был достигнут предел ее эффективности в контексте используемых бюджетных и институциональных инстументов государственного управления региональным развитием (прежде всего — бюджетных трансфертов и федеральных целевых программ). Отмечалось, что политика выравнивания была эволюционно переориентирована с решения задачи преодоления межрегиональных структурных дисбалансов на нейтрализацию социальных последствий низкой конкурентоспособности регионов-аутсайдеров.

Путем простой политики выравнивания текущей бюджетной обеспеченности невозможно решить многие проблемы пространственного развития, такие как избыточная концентрация

или дефицит экономически активного населения, неравномерность инфраструктурного обеспечения территории регионов, перекосы в межрегиональных связях и т. д. Более того, по итогам перераспределения бюджетных средств уровень поступлений у слабых регионов может оказаться выше, чем у сильных.

Довольно опасным заблуждением, характерным для стратегического планирования регионального развития в современной России, является убежденность в том, что результатом стратегии социально-экономического развития должно стать устранение последствий неравномерного развития, преодоление асинхронности эволюции регионов, межрегиональной асимметрии экономических ресурсов, сокращение дифференциации в уровнях развития между субъектами РФ. Такая позиция представляется некорректной.

Выравнивание уровней развития регионов, безусловно, не предполагает доведения всех показателей социально-экономического развития субъектов РФ до одинакового уровня, а понимается как сглаживание межрегиональной дифференциации среднедушевого объема производства и социального развития.

Более того, неравенство региональных хозяйственных систем есть необходимое условие их устойчивого развития. Очевидно, что асинхронность развития и асимметрия наделенности ресурсами возникают объективно в ходе экономической эволюции регионов. Попытки выравнивания регионов и пространственных систем меньшего масштаба можно сравнить с попытками выровнять физические и умственные способности членов общества. Безусловно, такие меры являются идеалистическими по своему замыслу. Необходимо не преодолевать дифференциацию регионов, а использовать ее в целях устойчивого пространственного развития.

В этой связи с 2005 г. началась реализация политики поляризованного (сфокусированного) развития, связанной с выделением среди регионов локомотивов роста и формированием на основе этих опорных модулей новой пространственной структуры экономики России. Предполагается использование механизма концентрации финансовых, институциональных, кадровых и иных ресурсов в опорных регионах, которые способны выполнить функцию полюса роста, создавая и распространяя волны инновационной активности в другие регионы.

Согласно «Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» [4], субъект РФ получает статус полюса роста если удовлетворяет следующим признакам:

— устойчивый рост пассажиро- и грузопотока;

— значительный вклад в прирост ВВП страны;

— высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал;

— наличие научно-образовательного центра мирового или федерального значения;

— наличие стратегической инициативы, имеющей макроэкономическое значение;

— наличие или высокая вероятность образования системы стратегического партнерства власти, бизнеса и гражданского общества;

— возможность закрепиться в качестве локомотива роста для соседних территорий в долгосрочной перспективе.

Принцип дифференцированной региональной политики связан с разделением всей совокупности субъектов РФ на группы по их роли в пространственном развитии экономики страны. Этот шаг позволяет отчасти преодолеть неэффективность сложившейся к концу XX в. в России модели административно-территориального деления. Инструментальной базой дифференциации федеральной поддержки выступает новая классификация регионов России:

— регионы-«локомотивы» (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ);

— опорные регионы (полюсы роста);

— точки роста;

— регионы с неопределенными перспективами;

— проблемные регионы;

— регионы особого внимания.

Следует отметить, что официального закрепления за регионами России новых статусов в соответствии с приведенной классификацией пока не произошло, поскольку критерии оценки находятся в процессе разработки, а в их отсутствие основанием дифференцированного подхода является рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов РФ, ежегодно составляемый экспертным агентством «Эксперт РА». Очевидно, что уже в среднесрочной перспективе система оценочных критериев пространственной роли регионов должна быть выработана с учетом методоло-

гических и методических замечаний в отношении инвестиционного рейтинга регионов «Эксперт РА» [2].

Тем не менее, к настоящему времени не вызывает сомнений необходимость переноса акцентов региональной политики на выявление и формирование в национальном экономическом пространстве сети полюсов роста, что требует переориентации инвестиционной, инновационной, институциональной, финансовой, налоговой, промышленной, градостроительной и демографической политики РФ. Развитие региональных полюсов роста обеспечит создание эффекта аттрактора, т. е. втягивания в зону устойчивой позитивной динамики соседних регионов и диффузию инноваций. Таким образом, вокруг полюса роста сформируется своего рода экономическое магнитное поле, что обеспечит перенос инновационной активности на территории, не способные самостоятельно реализовать свой хозяйственный потенциал.

Совокупность зон роста, согласно рассматриваемой Концепции, сформирует основу новой пространственной структуры экономики России. Предполагается, что такая структура будет иметь многоуровневый характер, поскольку в качестве зон роста могут выделяться не только регионы, но также городские агломерации, имеющие общую систему хозяйственных связей и коммуникаций.

Поддержка опорных регионов новой структуры экономического пространства страны в перспективе будет обеспечиваться по следующим направлениям:

1. Повышение мобильности потоков ресурсов, товаров и капитала за счет формирования инфраструктурных узлов и каналов с их последующей интеграцией в международную инфраструктурную систему, закрепления за наиболее важными транспортными узлами и коридорами статуса «объект федерального значения», приоритетного внимания к элементам системы скоростных коммуникаций (высокоскоростных магистралей, авиатранспортных хабов и др.).

2. Повышение статуса опорных регионов посредством законодательного закрепления за ними специального экономического статуса в административной структуре РФ, размещения территориальных органов государственной власти и учреждений федерального значения (федеральных университетов как центров университетских округов, крупных культурных комплексов и т. п.), трансформация системы межбюджетных отношений с учетом системообеспечивающей роли и функции этих пространственных образований.

3. Поддержка внедрения пилотных экономических проектов и реализации социально-культурных инициатив федерального значения путем создания специальных экономических зон и введения особых правовых режимов и др.

Таким образом, статус опорных регионов будет укрепляться за счет концентрации не только инвестиционных ресурсов, но, прежде всего, за счет повышения их институционального значения для экономического пространства страны, инфраструктурного обеспечения ускорения хозяйственных процессов в региональном экономическом пространстве, расширения пространства возможностей для осуществления инициативных проектов. Сфокусированный подход к региональному развитию учитывает накопленный исторический опыт развитых стран мира, в которых локомотивами устойчивого экономического роста выступали, как правило, несколько опорных регионов. Развивающиеся страны (в частности Китай) также использовали политику поляризованного развития, концентрируясь на стимулировании развития индустриальных «полюсов роста» и крупных городских агломераций, при этом отказываясь от политики выравнивания в среднесрочном периоде в целях экономии бюджетных ресурсов. Несмотря на усиление неравенства зон развития и отсталых территорий, эволюционно происходит расширение территорий роста и межрегиональная диффузия инноваций. Однако этот процесс сопровождается значительными социальными противоречиями, что говорит о необходимости проведения отлаженной политики распределения социальных трансфертов.

Общепризнанно, что политика поляризованного развития является наиболее эффективной, когда в экономическом пространстве страны сложилась сеть полюсов и «точек» роста разного уровня — международного, общенационального, межрегионального. Только в этом случае концентрация инвестиционных ресурсов на приоритетном развитии ведущих и наиболее динамичных регионов позволяет получить эффект масштаба и эффект аттракторов, обеспечивающих расширение зоны устойчивого развитиия и непрерывное втягивание в нее новых хозяйственных территорий.

Основой политики поляризованного развития является *конкурентный федерализм* — специфический вид федеративных отношений, ис-

ходящий из принципа свободной конкуренции между субъектами Федерации за привлечение инвестиционных ресурсов и размещение хозяйственных объектов. Наиболее ярким примером использования модели конкурентного федерализма является региональная политика США во второй половине XX в., на данную модель с начала XXI в. поступательно переходит и Германия [5, с. 129-152].

При этом используются методы и инструментарий фискальной и институциональной политики. В первом случае речь идет о создании в пространстве региона благоприятного налогового режима (в аспектах отраслей, сфер, территорий и др.) с целью привлечения инвесторов. В рамках институциональной политики регионы конкурируют друг с другом посредством установления более эффективных с точки зрения трансакционных издержек правил и процедур, связанных с регистрацией бизнеса, отчетностью, гарантиями и т. п., а также путем формирования политической и социальной стабильности, прозрачности и партнерства в отношениях власти и бизнес-субъектов, минимизации теневых и криминальных угроз и рисков.

Перед теорией региональной экономики возникают теоретически и практически значимые вопросы: например, «корректно ли рассматривать регион как пространственную корпорацию, как особую фирму с системой интернальных рынков? Если да, то можно ли допустить слияния и поглощения регионов и муниципалитетов, их выделения из состава одних образований и интеграцию с другими?» [6, с. 19-24]. В настоящее время такие возможности сдерживаются необходимостью сохранения административной целостности РФ, однако скрытые процессы межрегиональных взаимодействий часто напоминают межфирменную конкуренцию. В качестве основной финансовой технологии политики поляризованного развития рассматривается бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), связанная с жесткой увязкой размера выделяемых из федерального центра финансовых средств и получаемого регионами результата, который представляется в виде совокупности количественных индикаторов социально-экономического развития.

На наш взгляд, БОР является потенциально эффективным методом оценивания результативности регионов при условии разработки научно обоснованной методики его реализации. Однако примат количественных показателей при оценке результатов действий региональных администраций может нанести значительный ущерб развитию экономического пространства страны. Количественные индикаторы практически не отражают позитивные структурные сдвиги в региональном хозяйственном пространстве, территориальную оптимизацию размещения экономических ресурсов (рабочей силы, технологий, транспортных путей, организаций, коммуникационных и энергетических сетей, капитала и др.), институциональные изменения в сфере управления регионом и процесс формирования гражданского общества. Вместе с тем именно эти сложные процессы являются характеристикой качественных изменений региональном хозяйственном пространстве, хотя количественные результаты от их осуществления могут проявиться с определенным лагом (запозданием) в силу свойства инерционности экономических систем.

Поэтому метод БОР, будучи эффективным для оценки эффективности микроэкономических систем (фирм и их объединений), применительно к региональному хозяйству должен быть дополнен методом бюджетирования, ориентированного на качественные изменения. Соответствующую методику предстоит разработать в среднесрочной перспективе. В противном случае на уровне регионов можно прогнозировать усиление статистических искажений с целью демонстрации федеральному центру высоких количественных результатов.

Следует признать, что в современной России сложилась переходная политика регионального развития, совмещающая черты кооперативного и конкурентного федерализма. С одной стороны, регионы страны конкурируют между собой за размещение на их территории прибыльных предприятий и привлечение инвестиций. С другой стороны, ключевые полномочия и финансовые средства концентрируются в федеральном центре, в результате чего регионы конкурируют за их перераспределение в свою пользу.

Российский регионализм на современном этапе характеризуется целым рядом негативных моментов, среди которых основными представляются:

— высокая асимметрия развития регионов, неравенство их реальных статусов, что ведет к наличию правовых и бюджетных преимуществ у одних субъектов РФ (прежде всего, столичных центров и национальных республик) и ущемлению позиций других регионов;

— дисбаланс компетенций центра и регионов, гипертрофированное вмешательство федеральных органов власти в деятельность региональных и местных хозяйственных сообществ, волюнтаризм в распределении трансфертов и субсидий между регионами;

— постоянная практика принятия законов и постановлений, противоречащих федеральному законодательству и Конституции РФ;

— наличие автаркических тенденций, практика ограничения движения товаров в административных границах регионов, формирование региональных монополий, сращивание бизнеса и власти в субъектах РФ.

В этой связи представляется целесообразным обосновать аргументы в пользу коррекции проводимой в настоящее время в России региональной политики для обеспечения устойчивости пространственного развития национального хозяйства.

Прежде всего, необходимо признать, что основной целью повышения устойчивости развития экономического пространства в региональном аспекте является максимальное смягчение поляризации отдельных территорий, которая порождает локальную депрессию и, как следствие, усиливает социальную напряженность. Формально данная задача целенаправленно решается с помощью политики выравнивания. Однако в РФ ее позитивные эффекты явно меньше негативных, поскольку количество регионов-доноров колеблется в пределах 10–15 на протяжении более чем десятилетнего (с 1997 г.) применения этой модели регионального развития. Такая устойчивость свидетельствует о преобладании иждивенческой стратегии у администраций большинства субъектов РФ, в связи с чем структурные реформы, инфраструктурные преобразования и институциональные изменения в регионах России идут крайне медленно, а регионы-доноры утрачивают мотивацию к развитию на основе стратегических инициатив.

Напротив, политика поляризованного (сфокусированного) развития предполагает, что стимулирование наиболее экономически мощных опорных регионов эволюционно приведет к втягиванию в процесс их развития окружающих территорий, тогда как остающие регионы в процессе конкуренции за инвестиционные ресурсы и бюджетные средства включатся в гонку за лидерами. На достижение данной задачи должны быть направлены меры по стимулированию региональных инициатив. В том числе предполагается коренное изменение механизма финансовой поддержки слабых регионов: прямая поддержка бюджетными социальными трансфертами отсталых территорий должна сочетаться с переориентацией депрессивных субъектов РФ на обеспечение экономического роста и стабильное увеличение налоговой базы. Перспективно развитие внебюджетных и инвестиционных инструментов и методов поддержки стратегических проектов регионального развития на основе селективной (выборочной) грантовой поддержки инициатив слабых регионов.

Представляется, что проблемы отстающих регионов в большей степени остаются за рамками политики сфокусированного развития. Стратегические инициативы со стороны отсталых депрессивных регионов практически невозможны, как нереальны инновации неконкурентоспособных, стагнирующих предприятий. Наоборот, слабые регионы должны находиться в центре внимания государства наряду с опорными регионами. Ведь как скорость эскадры определяется скоростью самого тихоходного корабля, так же *скорость и перспективы регионального пространственного развития России объективно сдерживаются темпами и направленностью эволюции наиболее слабых регионов.*

В этой связи региональная политика должна сочетать стимулирование конкуренции среди экономически самостоятельных регионов и целенаправленное подтягивание отстающих регионов за счет создания им буфера бюджетного обеспечения и недопущения их провала в область депрессии. Особое внимание должно быть уделено отстающим субъектам Федерации. Специфика региональной конкуренции заключается в том, что здесь не действуют законы микрорынков (рынков предприятий). На рынках действует механизм самоочищения за счет банкротства неконкурентоспособных фирм. В региональной экономике банкротство отдельных регионов чревато значительными негативными последствиями для страны в целом. На наш взгляд, необходимо перейти к комбинированной *политике гармонизированного развития* на основе сочетания позитивных сторон выравнивающего и сфокусированного подходов к управлению региональными хозяйственными пространствами (см. рис).

Программирование пространственной структуры экономики должно представлять собой комплекс стратегических и тактических мер по созданию эффективных комбинаций эндогенных факторов воспроизводства экономически развитых территорий и максималь-

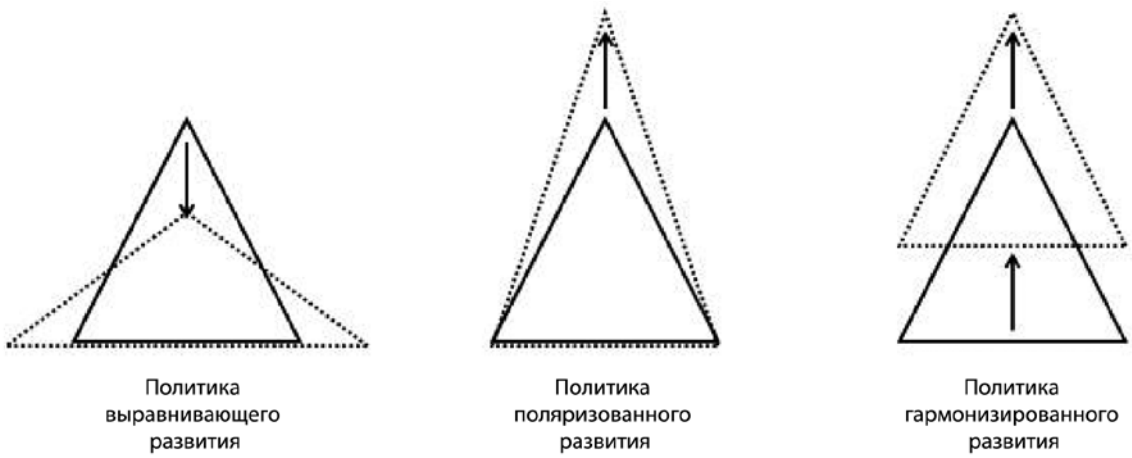



**Рис.** *Модели макрорегулирования регионального развития*

Таблица

**Сравнительный анализ моделей региональной пространственной политики**

| Критерий сравнения | Политика выравнивающего развития | Политика поляризованного развития | Политика гармонизированного развития |
|---|---|---|---|
| Цель | Подтягивание отстающих регионов до минимально приемлемого уровня социального и экономического развития для ликвидации межрегиональных диспропорций хозяйственного пространства страны | Формирование сети регионов — полюсов роста, обеспечивающих экономический подъем ближней среды за счет диффузии инноваций и инвестиций, вовлечения хозяйствующих субъектов прилегающих территорий в межрегиональные связи и проекты | Стимулирование конкуренции среди экономически самостоятельных регионов и целенаправленное подтягивание отстающих регионов |
| Тип федеративных отношений | Кооперативный федерализм — подход, основанный на понимании федерации как системы взаимосвязанных и сотрудничающих регионов; утверждает предпочтительность использования согласительного и договорного характера решения проблем и разрешения конфликтов между федерацией и регионами | Конкурентный федерализм — подход, основанный на принципе конкуренции между регионами за мобильные ресурсы с помощью установления выгодных правил игры или налоговых режимов | Социально-рыночный федерализм — подход, основанный на совмещении рыночных и государственных методов управления развитием региональных экономических пространств |
| Содержание | Перераспределение бюджетных доходов регионов-доноров через федеральный центр (систему бюджетных трансфертов) в пользу регионов-реципиентов | Идентификация динамично развивающихся регионов с высоким потенциалом роста и наличием стратегической инициативы, их концентрированная ресурсная поддержка федеральным центром | Законодательное установление нижней границы бюджетного обеспечения на уровне исполнения всех социальных функций в отношении населения регионов; стимулирование конкуренции региональных инициатив в рамках Стратегии пространственного развития России |

Окончание табл.

| Критерий сравнения | Политика выравнивающего развития | Политика поляризованного развития | Политика гармонизированного развития |
|---|---|---|---|
| Механизм управления | Равномерное распределение бюджетных ресурсов между регионами, нуждающимися в поддержке в соответствии с объемами их социальных обязательств | Концентрация бюджетных ресурсов на формировании устойчивых связей опорных регионов с глобальной экономикой и другими регионами страны, минимизация барьеров распространения инноваций в межрегиональной среде | Повышение доли бюджетных доходов, остающихся в экономически самостоятельных регионах; гарантирование определенного минимального уровня бюджетного обеспечения всем субъектам РФ; расширение полномочий регионов в области конкуренции за инвестиционные ресурсы в рамках, заданных общенациональной стратегией пространственного развития |
| Преимущества | Обеспечение социальной стабильности в депрессивных и слаборазвитых регионах за счет более сильных субъектов РФ, повышение однородности экономического пространства страны | Обеспечение инновационного экономического роста ведущих регионов-локомотивов, создание ареалов инноваций в экономическом пространстве страны | Обеспечение баланса интересов динамично развивающихся и отстающих регионов, асимметричное развитие хозяйственного пространства страны в соответствии с различными целями и возможностями разных субъектов РФ |
| Ограничения | Игнорирование принципа неравномерности развития экономического пространства. Стимулирование иждивенчества отстающих регионов и демотивация к развитию регионов-лидеров. | Высокий риск расширенного воспроизводства межрегиональной дифференциации. Игнори-рование нижнего предела экономического роста страны. Примат количественных показателей результативности регионов над качественными изменениями. | Необходимость более гибкой политики федерального центра. Издержки качественной перестройки межбюджетных отношений. Отсутствие опыта пространственного развития у большинства регионов России. |

ному использованию социально-экономического потенциала депрессивных ареалов. При этом следует учитывать принципиально разные цели регионов-лидеров и аутсайдеров: в первом случае речь идет об опережающих темпах роста на основе инновационного прорыва, во втором — о недопущении депрессии и стабилизации роста. Целесообразно законодательно закрепить уровень финансовой обеспеченности всех регионов страны, например, в объеме 60% от среднероссийского уровня. Доходы региональных бюджетов должны в большей степени соответствовать качеству экономической политики региональных властей, а мероприятия последних в большем объеме финансироваться из собственных доходов.

В таблице представлен сравнительный анализ моделей региональной политики пространственного развития.

Таким образом, различные модели регулирования устойчивости пространственного развития регионов обеспечивают ее достижение разными способами и ориентированы на разные подходы к трактовке роли субъектов РФ, а также в разном сочетании используют рыночные и государственные методы

Основой политики гармонизированного развития является *социально-рыночный федерализм* — модель федеративных отношений, рассматривающая регионы в качестве конкурирующих подразделений социально-ответственной фирмы (государства), что предполагает гаран-

тирование всем регионам минимального объема социальных трансфертов и стимулирование их конкуренции за мобильные ресурсы и инвестиционные проекты. Инструментальной базой предлагаемой политики должна стать стратегия пространственного развития РФ, на которую будут ориентироваться региональные и местные администрации при разработке инициативных пилотных проектов. Отсутствие такой стратегии в среднесрочной перспективе приведет к стохастичному управлению развитием хозяйственного пространства страны, поскольку цели различных регионов высоко дифференцированы и слабо согласуются между собой. Ориентиры такого согласования должна установить стратегия пространственного развития страны.

Целесообразно стимулировать укрупнение регионов на основе развитых хозяйственных связей и стратегических межрегиональных проектов. Принцип гармонии развития должен выдерживаться и в масштабе отдельных регионов — по входящим в них городам, муниципальным образованиям и др.

В качестве вывода следует отметить, что в современной России параллельно используются два подхода к регулированию устойчивого пространственного развития регионов: политика выравнивающего развития, предполагающая перераспределение бюджетных доходов регионов-доноров через федеральную систему трансфертов в пользу регионов-реципиентов в целях ликвидации межрегиональных диспропорций, и политика поляризованного развития, связанная с приоритетной поддержкой регионов-лидеров, обеспечивающих экономический подъем прилегающих территорий. Однако гармонизирующий подход представляется потенциально наиболее эффективным, поскольку обеспечивает системный характер развития регионов России как за счет повышения интенсивности лидеров, так и посредством создания буферного эффекта для отсталых и депрессивных регионов, что является основой перехода процесса в устойчивый режим пространственного развития на основе многоуровневой системы региональных стратегий.

### Список литературы

1. *Бойцова В., Бойцова Л.* Стабильность системы кооперативного федерализма в Германии // Федерализм. 1999. № 2. С. 227-242.

2. *Иншаков О. В., Аникеева А. А.* Инвестиционный климат Южного макрорегиона России : докл. на Междунар. науч.-практ. конф. «Вековой поиск модели хозяйственного развития России» // VII годичное заседание «Региональное экономическое пространство: интеграционные процессы», г. Волжский, 23–25 сент. 2004 г. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. 40 с.

3. *Кирдина С. Г.* X- и Y-экономики. Институциональный анализ. М. : Наука, 2004. 256 с.

4. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minregion.ru/WorkItems/ DocItem.aspx? DocID=136&PageID=148.

5. Реформирование федеративных отношений в России. Взгляд с позиции конкурентного федерализма // Вопросы экономики. 2000. № 10. С. 129-152.

6. *Фролов Д. П.* Институциональный подход в теории и практике региональной экономики // Региональная экономика. Теория и практика. 2008. № 25. С. 19-24.

**УДК 338.24**

**ключевые слова:** кооперативный федерализм, политика выравнивания, конкурентный федерализм, политика поляризованного (сфокусированного) развития, пространственная стуктура экономики, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), социально-рыночный федерализм, политика гармонизированного развития