

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ РАКУРС МОДЕРНИЗАЦИИ

Зубаревич Н.В., д.г.н., директор региональной программы НИСП

История показывает, что все попытки модернизации России упирались в барьеры, обусловленные ее огромной территорией: «Реформаторы пытались опередить время, но увязли в пространстве»¹. Сакрализация пространственных барьеров развития стала национальной традицией. Отчасти потому, что власти, и не только они, плохо знают страну и побаиваются ее разнообразия буквально на генетическом уровне, постоянно стремясь к унификации всего и вся. Одновременно мощь обширных просторов страны служит важным компонентом самоидентификации не только власть предержащих, но и всех россиян. На сочетании двух контрастных ощущений — страха и гордости и вырос ментальный барьер для принятия адекватных управленческих решений, и с ним нельзя не считаться при оценке институциональных возможностей модернизации.

Снизить первый — ментальный — барьер можно только с помощью лучшего понимания общих закономерностей и трендов пространственного развития. Второй шаг — выделение объективных и субъективных ограничений и коридора возможностей модернизации российского пространства. Третий — оценка опыта других стран и его применимости для России. И наконец, четвертый — разработка вариантов действий в существующих условиях с тем, чтобы ускорить модернизацию в территориальном ракурсе.

КАК РАЗВИВАЕТСЯ И МОДЕРНИЗИРУЕТСЯ ПРОСТРАНСТВО?

В региональной науке со второй половины XX в. сложился устойчивый консенсус в понимании пространственного развития — оно **не может быть равномерным**. Это объясняется двумя основными концепциями, выдержавшими проверку временем.

Во-первых, это центропериферийная теория (модель) пространственного развития, созданная Дж. Фридманом: центры разного уровня всегда стягивают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии, и именно концентрация ресурсов создает возможности для инновационных изменений самих центров. Затем эти инновации транслируются на периферию с лагом во времени, зависящим от величины барьеров на пути движения инноваций [Friedmann J., 1966]. Между центрами и периферией существует подвижная зона полупериферии, которая более активна и при резком изменении условий развития может перехватить функции центра. Эта модель работает на всех уровнях — от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров.

¹ Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. С. С. Артоболевского и А. И. Трейвиша. — М.: Эдиториал УРСС, 2001 (цитируемая фраза принадлежит А. И. Трейвишу).

Распространение инноваций от центров их создания на периферию происходит эволюционно двумя путями: по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), то есть в пространстве всей страны, и в пригороды, прилегающие к центрам, «растекаясь» на соседние территории, особенно интенсивно в пределах крупнейших агломераций.

Центропериферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города: это не только «опорный каркас» расселения, но и главные трансляторы импульсов модернизации на окружающую периферию. Слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся препятствием для диффузии инноваций.

Во-вторых, это исследования процессов пространственной концентрации экономики, в том числе в рамках «новой экономической географии»². Фундаментальной причиной экономического неравенства является давно изученный в региональной науке процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса [Зубаревич Н.В., 2008]. Среди таких преимуществ П. Кругман [Krugman P. R., 1991] выделяет факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение), мало зависящие от человека, и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда), в наибольшей степени связанные с деятельностью государства и общества. Именно они играют ключевую роль в модернизации, в то время как опора развития регионов на ресурсные преимущества ее замедляет.

Преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными. В раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность минеральными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную — человеческий капитал и институты. Время работает на модернизацию, но пока слишком медленно. Что же нужно ускорить в первую очередь?

В Докладе о мировом развитии за 2009 г. показано, что пространственное неравенство, а следовательно, и условия для модернизации в современном мире формируют три базовых фактора:

- *density* — пространственная концентрация населения и эффект масштаба (развитие городских агломераций);
- *distance* — экономическое расстояние, обусловленное не только внутриматериковым положением, удаленностью от глобальных и внутристрановых рынков, транспортными и транзакционными издержками в целом, но и слаборазвитой инфраструктурой;
- *division* — институциональные барьеры в широком смысле, в том числе барьеры границ (национальных, региональных, локальных), препятствующие проникновению товаров, услуг, инноваций; к ним можно добавить институциональные барьеры территориальной мобильности, социальных лифтов и доступности качественных социальных услуг, повышающих человеческий капитал.

Модернизация быстрее идет там, где лучше условия для диффузии инноваций — выше концентрация населения и его качество, более развита инфра-

² В середине XX в. — Т. Мюрдаль, в 1980–1990-е гг. — «новая экономическая география» П. Кругмана, за которую он получил Нобелевскую премию в 2008 г., а также М. Фуджита, Т. Венаблс, Ф. Мартин и др.

структура и меньше экономическое расстояние, ниже институциональные барьеры. Необходимость снижения всех трех барьеров пространственного развития очевидна, но они долгосрочны и устойчивы по своему характеру. Пространство очень инерционно, поэтому выбор направлений, стимулирующих модернизацию, ограничен для России достаточно узким коридором возможностей, особенно в условиях ухудшения мировой конъюнктуры и роста проблем в экономике.

Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций, преследующим Россию на протяжении веков. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но следует четко понимать границы возможностей и правильно выбирать механизмы, даже если в стране есть финансовые ресурсы для масштабного перераспределения.

Современная региональная наука доказывает, что **в контексте модернизации важнейшими направлениями пространственного развития являются те, которые улучшают условия для распространения инноваций в пространстве**, а именно:

- поддержка городов-центров, создающих инновации и транслирующих их на периферию;
- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние;
- улучшение факторов «второй природы» — человеческого капитала и институтов.

Все это во власти государства и общества, но требует огромных ресурсов и длительных усилий.

ОГРАНИЧЕНИЯ И КОРИДОР ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОСТРАНСТВА

Пространственные барьеры модернизации России очевидны, к ним относятся гигантские расстояния, обширность территорий с неблагоприятными условиями жизни и слаборазвитой инфраструктурой, низкая плотность населения и редкая сеть городов. Схожие барьеры существуют и в некоторых других странах, тем не менее эти страны успешно развиваются.

Помимо «вечных» проблем имеются пространственные ограничения, обусловленные современным уровнем развития, это и есть стартовые условия для модернизации. Важно понять, каково соотношение регионов с разными экономическими и человеческими ресурсами, каков баланс развивающихся и стагнирующих поселений, как влияют на возможности модернизации объективные пространственные тренды экономического и социального развития, а также политика властей. Оценим эти стартовые условия, как объективные, так и субъективные:

- в регионах, обладающих значительными экономическими ресурсами для модернизации, живет четверть населения, в аморфных «средняках» — почти 2/3, в слаборазвитых регионах — 10–15% населения страны;
- Россия недоурбанизирована, слаба городская (достижительная) культура: 38% населения живет в городах с населением свыше 250 тыс. чел., которые оказались наиболее адаптивными и жизнеспособными в переходный период, 36% — в сельской местности, поселках и малых городах с минимальными ресурсами для модернизации;

- в стране сформировалась иерархическая система городов-центров, способных транслировать импульс модернизации на менее крупные города и окружающую периферию, однако зоны их модернизирующего влияния не способны охватить всю страну; в России очень мало городов, особенно крупных;
- велика и усиливается пространственная и поселенческая поляризация человеческого капитала в виде зон модернизации и деградации;
- региональная политика государства слаба и несистемна, лишена обоснованных приоритетов, власти не понимают законов пространственного развития, поэтому дух госплана восстанавливается быстрее и сильнее, чем в других сферах госрегулирования.

Коридор возможностей задается не только стартовыми условиями, но и объективными тенденциями развития, которые очень трудно переломить. К ним придется адаптироваться и эффективно использовать для ускорения модернизации пространства.

1. Экономическое неравенство регионов очень велико и будет расти, оно воспроизводится сложившейся отраслевой структурой экономики и сильнейшим неравенством инвестиций.

Еще раз придется повторить, что концентрация экономики на территориях с конкурентными преимуществами типична для всех стран мира, но темпы роста неравенства по мере развития страны существенно снижаются. Россия повторяет путь развитых стран, в которых пик неравенства пришелся на первую половину прошлого века. Кардинальный перелом тренда роста экономического неравенства вряд ли возможен, но рост неравенства будет замедляться (это уже происходит в период кризиса). В России экономическая поляризация усилена дробной административно-территориальной структурой страны, при которой пространственные ареалы с максимальными конкурентными преимуществами и территории с их отсутствием совпадают с границами того или иного субъекта РФ. Попытки укрупнения слаборазвитых регионов способны только «спрятать» проблему, переведя ее на внутрорегиональный уровень. Ключ к решению проблемы экономической поляризации — в поиске и развитии конкурентных преимуществ средне- и слаборазвитых регионов страны в сочетании с поддержкой мерами выравнивающей региональной политики.

В общей проблеме регионального неравенства есть несколько аспектов, важных для понимания коридора возможностей модернизации.

Сохраняется сверхконцентрация экономики страны в столичной агломерации, несмотря на все попытки стимулирования развития второго федерального города как сопоставимого экономического центра. Стягивание экономической активности ускоряет развитие агломерации, если «мотором» является конкурентное преимущество эффекта масштаба, а не административно-статусный фактор (концентрация госуправления и штаб-квартир крупных компаний). В Москве роль административного фактора слишком велика, что искажает условия региональной конкуренции. Возможность жить на гигантскую ренту статуса замедляла модернизацию институтов столичного мегаполиса в 2000-е гг. Перенос столицы маловероятен и крайне затратен, стимулирование развития Санкт-Петербурга пока дает результаты, неадекватные затратам. Проблема гиперконцентрации отчасти смягчается тем, что влияние мощной столичной агломерации территориально «растекается»

и начинает стимулировать экономический рост в прилегающих областях Центрального макрорегиона. Для расширения влияния столицы на развитие прилегающих регионов необходимо развивать транспортную инфраструктуру растущей агломерации и сопредельных территорий.

Замедлена модернизация других крупных агломераций страны из-за дефицита инвестиций, ограниченности бюджетных ресурсов и невысокой миграционной привлекательности. Ускоренный рост торговли и жилищного строительства, концентрация занятых в своих регионах не сопровождаются адекватным ростом инвестиций и внешнего миграционного притока. Городам-миллионникам необходимо в первую очередь снятие институциональных барьеров на рынке земли и в распределении налоговых поступлений в их бюджеты, остальное экономика сделает сама за счет агломерационных преимуществ.

Медленно расширяются зоны ускоренного роста вглубь страны. Большинство развитых промышленных регионов Поволжья, Урала и Сибири с городами-миллионниками пока не стали новыми «точками роста». Это следствие и объективных проблем развития (внутриматериковое положение усиливает барьеры расстояния), и сверхцентрализации управления с чрезмерным изъятием финансовых ресурсов у регионов-«доноров». Только Татарстану благодаря особой поддержке и в последние годы Свердловской области удалось ускорить экономический рост, опираясь на собственный промышленный потенциал и используя преимущества развития сервисной экономики в крупных агломерациях. Потенциал остальных регионов-лидеров «второго эшелона» может быть реализован при большей финансовой и управленческой самостоятельности (внешний фактор) и активизации конкуренции за инвестиционные ресурсы, которая способствует модернизации институтов (внутренний фактор). Развитые регионы — главный плацдарм модернизации.

Медленно модернизируются многочисленные срединные регионы, в которых живет 2/3 населения страны. Их собственные экономические возможности недостаточны для устойчивого развития, а федеральных ресурсов на такое количество регионов не хватит никогда. Именно в срединных регионах вязнут федеральные реформы, не способные преодолеть барьеры российского пространства. Такие регионы более всего нуждаются в улучшении институциональной среды, активизации местного сообщества, а также в оптимальном сочетании стимулирующей и выравнивающей региональной политики (пока плохо работают оба направления). Слабость институтов и дефицит социального капитала, низкокачественное управление во многом объясняют трудности модернизации всей страны, но особенно срединных регионов. В них есть потенциал роста, но он локализован в крупных городах-центрах и пригородных зонах, отдельных промышленных городах. Одним из лучших решений в этой патовой ситуации может быть упор на формирование дееспособных управленческих кадров на региональном и муниципальном уровнях, способных активизировать имеющиеся ресурсы модернизации. Но при существующей системе рекрутинга управленческих кадров это сделать сложно.

Несмотря на значительное сокращение числа депрессивных регионов в годы экономического роста, остается депрессивность на востоке страны и особенно на муниципальном уровне; кризис актуализирует эту проблему. Среди регионов, трудно восстанавливавшихся после промышленного спада

1990-х гг., все меньше регионов европейской России, в то время как на востоке страны проблема сохраняется в более широком территориальном масштабе из-за сильных барьеров развития. Постепенно исчезая на уровне субъектов РФ, депрессивность сохранилась на уровне муниципалитетов. Многочисленные периферийные сельские районы и малые города Нечерноземья, Урала и востока страны остаются зонами социальной и экономической деградации. В европейской России 40% сельских районов относятся к таким «черным дырам» [Нефедова Т.Г., 2003]. Нарастающий кризис вновь делает депрессивными монопрофильные города с неконкурентоспособными активами. Депрессивные муниципалитеты — труднейшая зона для модернизации, они отличаются низким человеческим капиталом, требуют огромных ресурсов и длительного времени для санации. Проблема трудноразрешима из-за дефицита человеческих ресурсов и инфраструктурных барьеров. Вымирание сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой функций пространства — один из самых жестких вариантов санации, и такая вероятность существует.

Число слаборазвитых республик не уменьшается, они не смогли преодолеть барьеры развития и снизить зависимость от федеральной помощи. В большинстве слаборазвитых республик Юга и Сибири сохраняется минимальная обеспеченность бюджетов собственными доходами, иждивенчество на федеральных трансфертах. Единственный позитивный тренд — некоторое сокращение различий в доходах населения благодаря масштабной федеральной помощи и росту зарплат бюджетников. Ключевыми задачами для этой группы остаются улучшение институтов для того, чтобы использовать те немногие конкурентные преимущества, которыми они обладают (аграрно-климатические, рекреационные, трудовые ресурсы), социальная модернизация (образование) и рост территориальной мобильности населения, который уже идет.

Восток страны отстает в экономическом развитии. Более низкие темпы роста экономики восточных регионов обусловлены объективными барьерами удаленности и слаборазвитой инфраструктуры, незначительными инвестициями, миграционным оттоком населения. Группа относительно развитых регионов на востоке России мала и развивается с опорой на сырьевые отрасли и отрасли первого передела, что не обеспечивает перехода к более инновационному развитию. В то же время на востоке есть города с более высоким качеством населения и развитой высшей школой (Новосибирск, Томск и др.), они способны стать центрами несырьевого роста. Депопуляция, стягивание населения в обжитые регионы страны и в крупнейшие агломерации, нехватка человеческих и финансовых ресурсов для экстенсивного «освоенческого» типа пространственного развития заставляют жестко фокусировать приоритеты. Стратегия государственной поддержки наиболее эффективных проектов бизнеса по освоению природных ресурсов востока страны только формируется. О масштабном развитии восточных регионов и переселении туда мигрантов говорить бессмысленно, время нельзя повернуть вспять, как будто ресурсных ограничений не существует. На востоке и севере страны жизнь заставит ориентироваться на точечное развитие крупных городов-центров, портов и инфраструктурных коридоров, которые позволяют «держат» слабозаселенную территорию. Точечной должна быть и инфраструктурная поддержка государством наиболее эффективных ресурсных проектов, финансируемых бизнесом.

2. Территориальные контрасты развития усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией человеческого капитала.

Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах европейского центра и северо-запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу только в 6–7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы крайне велики. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет и дальше «сжимать» обжитое пространство, особенно быстро — в постаревших регионах европейской России. Демографические ресурсы республик Юга с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

Кроме того, в России восстановился центропериферийный вектор внутренних миграций, типичный для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду XX в. означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся на перспективу.

Для снижения негативного воздействия дефицита рабочей силы необходимо выстраивать разные стратегии для демографически депопулирующих регионов европейской России и северо-восточных регионов с миграционным оттоком населения. Первые нуждаются в притоке мигрантов с разным уровнем квалификации для компенсации демографических потерь. На севере и востоке страны в первую очередь необходимо закрепить местное население, стимулируя создание новых рабочих мест с привлекательным уровнем оплаты труда, а миграционная политика может служить дополнительным фактором для привлечения занятых в менее конкурентные сектора экономики. Политика замещения уезжающего местного населения мигрантами из ближнего зарубежья не только затратна, но и не обеспечивает закрепления новых жителей — они достаточно быстро включатся в возвратную миграцию, в освоенную часть страны и в крупные города вслед за местным населением.

Усиливается пространственная поляризация человеческого капитала и качества жизни: в крупнейших агломерациях и в ведущих регионах нефтегазодобычи с наиболее высокими доходами населения и бюджетами более заметны позитивные тенденции роста человеческого потенциала (улучшение состояния здоровья, социальной мобильности и уровня образования населения), а в периферийных сельских районах и большинстве малых городов и поселков вне агломераций человеческий потенциал снижается, усиливается маргинализация и деградация социума. В России острота пространственной социальной поляризации беспрецедентна для относительно развитой страны. Во многом она обусловлена особенностями советского периода развития, но немалый вклад вносит и современная деградация социальной инфраструктуры.

Очевидных рецептов для решения этой проблемы не существует, особенно с учетом размеров территории России и гигантского объема необходимых средств на модернизацию ее социальной инфраструктуры. Инерция процесса очень велика, вымирание и маргинализация обширной периферии будет продолжаться. В этих условиях важнейшими для государства становятся две задачи: создание социальных лифтов для молодежи (образование, рост мобильности), чтобы не воспроизводить маргинализацию периферии

в будущем, и обеспечение достойного социального минимума для пожилого населения таких регионов (социальная защита, жизненно важные услуги и базовая инфраструктура). Еще одно направление региональной политики — содействие «переформатированию» экономических функций депрессивных периферийных территорий, особенно в Нечерноземье, с аграрных на преимущественно рекреационные и природоохранные, с соответствующим изменением структуры рабочих мест и ростом самозанятости.

3. Перестали расти региональные различия в уровне жизни населения, но явный и стабильный тренд сокращения различий пока не сформировался.

Тренд выравнивания виден только в легальной заработной плате. Региональное неравенство доходов населения почти не сокращается, несмотря на значительный рост уровня доходов, объемов социальных трансфертов и социальных расходов бюджетов субъектов РФ. Причиной являются не только недостаточные объемы перераспределения, но и его низкая эффективность, обусловленная преобладанием неадресной социальной помощи, сильной политизированностью распределения межбюджетных трансфертов на социальные и инвестиционные цели. Но все же Россия приближается к тому уровню экономического развития, при котором создаются финансовые возможности для реального смягчения различий в доходах населения регионов. Новый тренд может реализоваться только при существенных изменениях приоритетов и зон ответственности социальной и региональной политики. Международный опыт показывает, что пространственному выравниванию уровня жизни населения в большей степени способствует помощь людям (домохозяйствам), а не регионам (см. следующий раздел).

4. Слабость горизонтальных связей регионов препятствует социально-экономической интеграции пространства страны, чрезмерная централизация управления усугубляет эту проблему.

В большинстве федеральных округов низки внутренняя интегрированность и межрегиональные экономические и человеческие контакты, за исключением Центра и Северо-Запада, в которых связующими центрами являются две крупнейшие агломерации страны. Остается низкой эффективность интеграционных программ, навязываемых сверху административными методами; слабо стимулируются разработка и реализация межрегиональных программ развития транспортной и энергетической инфраструктуры. Эффективная интеграция снизу возможна только при понимании регионами получаемых выгод и при создании необходимых механизмов, стимулирующих эти процессы.

Хотя объективные барьеры пространственного развития велики, они могут корректироваться целенаправленной государственной политикой. Цель такой политики — ускорить трансляцию импульса роста от уже сформировавшихся центров на более широкий круг регионов, стимулируя использование конкурентных преимуществ, модернизацию институтов и конкуренцию за инвестиции.

ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН: СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ И ВЫРАВНИВАНИЕ

За переходный период приоритеты регионального развития для России сместились от безусловно выравнивающих ко все более стимулирующим. Это

объясняется тем, что в стране появились деньги на стимулирующую политику. Но эта политика сильно напоминает госплановскую по приоритетам, а порой даже по инструментам, сказывается колея унаследованного развития (*path dependency*). Продуманного сочетания двух подходов — выравнивающего и стимулирующего — так и не сложилось. Для выработки необходимого баланса полезно рассмотреть опыт политики развитых и развивающихся стран.

Политика поддержки территорий в развитых странах

Региональная политика стран ЕС всегда была нацелена на **выравнивание и ускорение экономического роста отстающих регионов**, с тем чтобы его «плоды» способствовали росту доходов населения. Но механизмы реализации региональной политики менялись кардинально. Важнейшее институциональное изменение — регионализация управления и переход к принципу субсидиарности, то есть перемещение функций и ресурсов на наиболее низкий территориальный уровень управления, на котором возможно выполнение этих функций. Менялись и приоритеты региональной политики.

Начиналась она с политики «полюсов роста» — размещения в отстающих регионах более современных промышленных производств, чтобы сформировать вокруг них зону роста и модернизации. Последующее развитие показало, что технологические инновации на периферии могут прижиться, но модернизации территории это не обеспечивает. Политика создания «полюсов роста» широко применялась в странах Европы в 1950–1960-е гг., а затем в Бразилии и других развивающихся странах, но многочисленные провалы поставили ее под сомнение.

Следующим этапом стало прямое субсидирование развития отстающих территорий, но и такая политика оказалась неспособной добиться поставленной цели. Трудноисполнимым оказался базовый посыл — привлечь бизнес в регионы с худшими условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы и каникулы) и инвестиции государства в инфраструктуру оказались недостаточным аргументом для бизнеса при выборе мест локализации активов. В отличие от выравнивания регионов схожая политика в отношении менее развитых новых стран ЕС дала позитивные результаты, сократив различия между ними и более развитыми странами. И это было достигнуто благодаря опережающему развитию наиболее сильных регионов в странах — новых членах ЕС. Чтобы догнать, они делали ставку на свои сильные регионы. В результате одновременно снижалось неравенство между странами ЕС и росло региональное неравенство внутри каждой из них [Midelfart-Knarvik К.Н., Overman Н.Г., 2002]. Этот неоднозначный опыт мало известен в России, хотя он очень важен.

Выделим главные направления современной региональной политики развитых стран, нацеленной на модернизацию.

Обновление региональной политики поддержки промышленного развития

Политика прямого субсидирования предприятий и отраслей, проводившаяся в ОЭСР в предыдущие десятилетия, доказала свою неэффективность. Кроме того, региональная специализация, складывавшаяся десятилетиями, стремительно меняется, многие регионы, бывшие исторически индустриальными или аграрными, переориентируют свою экономическую деятельность.

Ответом на эти вызовы стал переход к кластерной политике. Государство способствует объединению на региональном уровне фирм, людей и знаний с целью укрепления инновационного потенциала и конкурентоспособности регионов. Изменения в региональной, научно-технической и промышленной политике нацелены на поддержку таких связей на региональном уровне. Одно из средств — поддержка конкурентоспособных кластеров (концентрации фирм, занятых одним или родственными видами деятельности, и вспомогательных предприятий) в определенном регионе, что повышает производительность. Кластеризация — это удобная и прагматичная организационная модель, позволяющая концентрировать ресурсы и выстраивать партнерское взаимодействие.

Но следует учитывать, что использование кластерного подхода в региональной политике связано с некоторыми рисками. Это не «строительство» технологических цепочек, как при создании советских территориально-промышленных комплексов в плановой экономике. Ключевую роль играет выстраивание партнерских отношений местных хозяйствующих субъектов, поддержка общих потребностей групп фирм (в инфраструктуре, в качественной рабочей силе и т.д.) и технологической интеграции, финансирование совместных исследований, проводимых с участием бизнеса. Конкурентоспособность региона локализации кластера повышают три направления деятельности — стимулирование взаимодействия фирм, создание совместных сервисов (инфраструктур) и исследовательская кооперация в инновационной деятельности.

Какие территории попадают в программы государственной поддержки? Выбор далеко не очевиден. Кластеры могут идентифицироваться сверху (что пытаются сейчас делать в России, причем на основе старой советской промышленной специализации регионов) и снизу, но чаще используется комбинированный подход. Регионы могут конкурировать за поддержку их кластерной политики, но существуют и неконкурентные процедуры отбора, например, для регионов со стратегически важными отраслями. Суть в том, что кластерная политика — это политика поощрения взаимодействия и инновативности, а не выделение конкретных отраслей (например, металлургии, химии и т.д.) и предприятий, развитие которых будет поддерживаться государством. К сожалению, именно такое выделение с планированием специализации регионов на десятилетия вперед проводит Министерство регионального развития России.

Политика сельского развития

Изменилась и политика в отношении отстающих сельских регионов стран ОЭСР, которые занимают 3/4 территории и концентрируют четверть населения. На фоне российских территориальных контрастов их отставание невелико, душевой ВРП в сельских областях стран ОЭСР составляет 83% от среднего уровня по стране. Но экономические контрасты растут, более чем в половине стран ОЭСР отставание душевого ВРП сельских регионов за 1995—2000 гг. усилилось. Проблемы те же, что и в России: более низкая плотность населения и его постарение негативно влияют на доходы бизнеса и препятствуют созданию рабочих мест. Эти проблемы нужно дифференцировать для пригородных и периферийных сельских территорий. Первые способны стать зонами ускоренного роста благодаря небольшому экономическому расстоянию, более значительной концентрации населения, развитию процессов субурбанизации. В каждой третьей стране ОЭСР самые высокие темпы создания новых рабочих мест отмечаются в сельских регионах. В России эти

тенденции выражены еще более резко: сельские районы вблизи крупных городов вполне жизнеспособны, а периферийные деградируют.

Важнейшая тенденция — деаграризация сельской местности, доля агросектора в экономике сельских районов невелика и продолжает снижаться. Рост производительности труда привел к резкому сокращению занятости в этой сфере в странах ОЭСР, как в абсолютных, так и в относительных показателях — в агросекторе занято менее 10% рабочей силы сельских территорий. Для России с ее крайне низкой производительностью труда в сельском хозяйстве это еще далекая перспектива, но в пригородных районах деаграризация сельской местности идет очень быстро. Этому способствуют конкуренция за землю со стороны других пользователей (бизнеса, населения), создание новых рабочих мест в неаграрных секторах сельской экономики и трудовые миграции сельских жителей на городские рынки труда с более высокой заработной платой.

Поддержка сельских районов в виде прямых сельскохозяйственных субсидий остается рудиментом старой (и неэффективной) политики стран ОЭСР. В отличие от них Россия не проводит политику массированного субсидирования сельского хозяйства, хотя в сельской местности в нем занято почти 40% работников. Опыт развитых стран показывает, что политика субсидирования не способна решить социально-экономические проблемы села. В России сельская региональная политика более модернизирована, приоритетом является поддержка сельской инфраструктуры (образования, здравоохранения и др.) с помощью бюджетных механизмов. Но пока не сделан следующий шаг по выявлению и использованию разнообразного потенциала развития сельских территорий. Именно это становится приоритетом реформирования политики ОЭСР, где постепенно отказываются от политики выравнивания и поддержки доходов и конкурентоспособности фермерских хозяйств и переходят к поддержке конкурентоспособности сельских районов, повышению капитализации местных активов, вовлечению неиспользуемых ресурсов.

Такой переход предполагает два важных изменения. Во-первых, это расширение фокуса от сельского хозяйства к разным секторам экономики. Для России это крайне важно, ведь в периферийных вымирающих сельских районах Нечерноземья сельское хозяйство не только неконкурентоспособно, для него уже нет необходимых рабочих рук. Эти территории довольно быстро будут переформатироваться под другие виды деятельности — менее трудозатратные (например, природоохранные) или с сезонной занятостью (летняя рекреация). Второе изменение — иная система «действующих лиц» региональной политики, переход от узкого перечня (власти, выделяющие субсидии, и сельхозпредприятия или фермеры) к более широкому, включающему разнообразные местные структуры и сообщества. Традиционные иерархические административные структуры не способны выполнять роль единственного субъекта, комплексная политика развития сельской местности требует активного участия и горизонтального взаимодействия всех заинтересованных сторон, включая самих жителей и их общественные структуры.

Под эти цели перестраивается и система государственного управления: в Великобритании было создано Министерство охраны окружающей среды, продовольствия и развития сельских регионов, нацеленное на интеграцию различных аспектов политики в отношении села. В числе программ, реализуемых в рамках интегрированного системного подхода, «Программа оживления сельской местности» для Нидерландов, программа ЕС по подготовке лидеров местных инициатив (LEADER Community Initiative).

Для России возможность самоорганизации местных сельских сообществ выглядит пока не очень реальной, поскольку село имеет низкий человеческий капитал и наиболее склонно к патернализму, но примеры такой политики уже есть³. В депрессивных сельских поселениях Архангельской области лидерами и ресурсом самоорганизации оказались женщины, движимые ответственностью за своих детей. Но это пример самоорганизации оказался недолговечным, после завершения проектов ЕС и отъезда волонтеров все рассыпалось.

Трансграничное взаимодействие

В региональной политике развитых стран важным компонентом является создание еврорегионов для снижения трансграничных барьеров на пути движения людей, товаров и услуг. Эта политика хорошо известна, но важно подчеркнуть, что она нацелена на развитие горизонтальных контактов бизнеса и жителей, «сшивающих» пространство. Плотные контакты важны сами по себе, так как они формируют лучшие условия для модернизации.

Для стран с переходной экономикой приграничное положение чаще используется более утилитарно — для стимулирования роста. Это возможно при «разности потенциалов» — когда за границей расположен более развитый сосед, заинтересованный в переносе части производства на территорию с такими конкурентными преимуществами, как более дешевая рабочая сила и инфраструктура при низких транспортных издержках. Примерами могут служить ускоренный промышленный рост штата Сонора в Мексике на границе с США, регионов Чехии и Венгрии на границах со старыми странами ЕС. Но даже при соседстве с развитыми странами такой эффект проявляется слабо, если институциональная среда остается неблагоприятной для инвестиций. Это демонстрирует пример экономически «полумертвой» границы северо-запада России со странами ЕС, хотя это единственная приграничная территория, которая могла бы развиваться за счет «разности потенциалов». Если же страны-соседи средне- или слабо развиты, то взаимодействие их приграничных регионов чаще всего невелико или имеет узкую номенклатуру обмена, в нем значительна теневая торговля. И такие границы в России доминируют.

Российская политика развития приграничных регионов пока в основном декларативна и слабо учитывает реалии трансграничного взаимодействия и его барьеры. К тому же в России развитие пограничных регионов традиционно рассматривается с геополитических позиций, а в таком ракурсе экономическая и социальная эффективность отходит на второй план. И объективные, и субъективные ограничения не позволяют высоко оценивать модернизирующий эффект приграничного положения регионов России.

Политика смягчения пространственного социального неравенства

В отличие от экономического, социальное неравенство регионов может снижаться. В Докладе Всемирного банка за 2009 г. [World Development Report, 2009], посвященном пространственному развитию, показано, что во многих развитых странах Европы уже произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов и началось некоторое смягчение различий. Это оказалось возможно при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы для перераспределения. Основным механизмом стала очень затратная политика масштабного перераспределения социальных трансфертов более

³ Программы развития сельских сообществ в рамках гуманитарных проектов ЕС в северных регионах России.

бедным слоям населения, она дала дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий в доходах населения. Адресатом такой политики был не регион, а население (домохозяйства).

Судя по этому опыту, важнейшим механизмом смягчения социального неравенства регионов должна стать не региональная, а социальная политика государства, обеспечивающая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов. Примером заметного смягчения различий может служить Франция с ее традиционно сильной социальной политикой. В то время как в Великобритании, где сложилась иная модель государства и не существует столь масштабного межрегионального перераспределения и такого объема социальных трансфертов, региональное неравенство продолжает расти и в экономике, и в социальной сфере.

Чтобы идти путем континентальной Европы, России нужны два условия — достаточно высокий уровень экономического развития, которого страна вполне способна достичь (хотя из-за гигантского и плохо обустроенного пространства ресурсов для перераспределения потребуется значительно больше, чем в странах ЕС), и эффективная социальная политика, которой пока нет, и неясно, когда она появится. Именно социальная, а не региональная политика способна смягчить пространственное социальное неравенство. Возможен и иной путь, более рыночный, англосаксонский — не создавать столь масштабной системы перераспределения, помогая только наиболее уязвимым слоям населения, а вкладывать больше ресурсов в человеческий капитал, чтобы мобильные и конкурентоспособные люди сами выбирали, где жить. Но для этого нужна институциональная реформа, и не только в сфере образования и здравоохранения, но и на рынках жилья и т. д. Возможны варианты, но суть остается неизменной — в политике сглаживания социальных контрастов люди важнее регионов.

Политика стран догоняющего развития

Догоняющая модернизация всегда **территориально локализована и усиливает поляризацию пространства**. Для стран догоняющего развития главным направлением является стимулирование развития территорий с конкурентными преимуществами: выгодным положением, концентрацией востребованных рынком ресурсов и т. д. Крупные страны проводили также политику поддержки импортозамещения, но, не вступая в дискуссию по поводу ее эффективности, отметим, что она тоже стимулировала развитие ограниченных, специально выбранных территорий.

В странах догоняющего развития можно выделить несколько типов территорий ускоренного роста:

- крупные города, столичные или с более современными отраслями промышленности; именно крупные города с меньшей нагрузкой раннеиндустриальными или ресурсодобывающими отраслями первыми осваивают высокотехнологичные и постиндустриальные функции, обеспечивающие устойчивое развитие;
- регионы с развитыми позднеиндустриальными отраслями, чаще всего более высокотехнологичным машиностроением;
- регионы с выгодным географическим положением: приморские, удобные для вывоза продукции, и регионы вблизи границы с более развитыми странами; в них чаще всего формируются зоны с особым

статусом, куда стягиваются производство и занятые, размещаются технологические заимствования;

- районы добычи ресурсов, но в них зачастую сохраняются издержки колониальной экономики (вывоз прибыли), поэтому инновации внедряются медленнее.

До сих пор преобладает политика стимулирующего развития индустриальных «полюсов» и зон роста, крупных городов при практически полном пренебрежении выравнивающей политикой, на которую нет ресурсов. В результате растет неравенство развития зон модернизации и отсталой периферии. Только с течением времени начинается расширение ареалов роста за счет диффузии инноваций.

Стимулирующая политика предопределяет целый спектр последствий, многие из которых проявляются и в России (хотя и при иных условиях развития):

- велики трудности трансляции импульса развития от центров модернизации на окружающую территорию, этому мешают барьеры слаборазвитой инфраструктуры и низкого качества населения. С данными проблемами сталкивается и Россия, это следствие давно сложившихся территориальных (центропериферийных) контрастов развития;
- на начальных стадиях недооценивается необходимость инвестиций в человеческий капитал регионов, так как он дешев и обилён. Этот синдром сохранился в России в совершенно иных условиях как ментальное наследие советской экономики, основанной на дешевом труде. Однако есть и обратные примеры ускоренного развития человеческого капитала (Южная Корея);
- из-за избытка рабочих рук не проводится стимулирующая политика повышения территориальной мобильности населения, иногда вводятся даже ограничения (Китай). В России ситуация совершенно иная, усиливается депопуляция, но мобильность населения очень низка не только по экономическим, но и по институциональным причинам;
- финансовые и управленческие ресурсы в основном концентрируются на уровне центрального правительства, очень велико недоверие к регионализации. В Китае ситуация уже меняется, но в России, к сожалению, полностью соответствует описанной;
- минимальное внимание уделяется региональному выравниванию (Китай только начинает проводить политику стимулирования роста внутренних районов), в том числе уровня жизни населения. Для России это не так, она гораздо ближе к развитым странам по приоритету выравнивания.

Для выбора территориальных приоритетов развития и гибкой их адаптации к меняющимся условиям полезен опыт Китая⁴. В России более известна политика стимулирования развития прибрежных регионов, которая продолжалась до конца 1990-х гг. Она включала масштабные инвестиции в инфраструктуру, налоговые льготы, льготные ставки таможенных тарифов, распределение трансфертов центрального правительства в основном через механизм проектного финансирования (он предполагает софинансирование со стороны бюджетов регионов, поэтому таким механизмом воспользовались

⁴ *Источник:* доклад Лили Лиу, ведущего экономиста Мирового банка, сделанный на семинаре Всемирного банка «Стратегии регионального развития» (31 марта 2008 г., Москва).

прежде всего развитые прибрежные регионы), а также сокращение бюджетных трансфертов внутренним провинциям. Эта стратегия реализовывалась и через крупные муниципальные образования — региональные центры. Прибрежные регионы и муниципалитеты получили беспрецедентную бюджетную автономию и возможности для инноваций, очень быстро развивались городские агломерации. Однако быстро росли и территориальные контрасты (различия душевого ВВП между провинциями достигали в 2003 г. 10 раз), хотя отсталые внутренние регионы Китая развивались быстрее, чем в предшествующий период, поскольку быстро росла экономика всей страны.

С конца 1990-х гг. был взят курс на более сбалансированное региональное развитие. Главное в нем — дифференцированные стратегии развития для разных типов регионов, которые разработаны с учетом их уровня и проблем развития.

Развитие прибрежного Китая нацелено на более сильную интеграцию территории и соединение логистических цепочек, развитие городских агломераций и модернизацию жилфонда и коммунального хозяйства, переход к производству товаров и услуг с более высокой добавленной стоимостью. Для наименее развитого западного Китая набор приоритетов иной: развитие инфраструктуры, стимулирование урбанизации, внутреннего спроса и потребления, развитие динамичного частного сектора, освоение природных ресурсов. Северо-Восточный Китай ближе к старопромышленным регионам (индустриализация советского типа), его приоритеты: реструктуризация тяжелой промышленности и, в целом, неконкурентоспособной государственно-ориентированной производственной базы, рост открытости и формирование динамичного частного бизнеса, снижение безработицы, в том числе структурной. Для Центрального Китая, находящего на стыке всех остальных типов территорий и поэтому имеющего «смазанную» специфику развития, оказалось сложно разработать цельную стратегию, ее формулирование еще не завершено.

Можно выделить три кита политики развития внутренних районов Китая. Они очень прагматичны и применимы для любой слаборазвитой территории, включая слаборазвитые республики России:

- ставка на совершенствование инвестиционного климата с целью привлечения инвестиций, а не на государственные ресурсы, которые используются ограниченно и только для важнейших направлений;
- выделение и развитие ключевых районов развития с более крепкой экономической базой, более высокой плотностью населения, удобным расположением относительно транспортных узлов и коридоров (специализация никак не указывается, важны лучшие условия и инфраструктура!);
- усиление миграций из села в город, развитие системы социальной защиты, инвестиции в образование и здравоохранение.

Кроме того, в Китае вновь поставлена задача сокращения регионального неравенства в доходах, но она увязана с сокращением неравенства в инвестициях. Предпринимаются меры по привлечению иностранных инвестиций во внутренние районы, усиливается политика бюджетной децентрализации в сочетании с бюджетными субсидиями центрального правительства тем муниципалитетам, которые получили больше доходов и повысили эффективность расходов. По сути, это комплексная политика, стимулирующая более сильные, успешные и эффективные муниципалитеты в слаборазвитых регионах, что позволяет ускорить рост этих регионов в целом.

ПРИОРИТЕТЫ И МЕХАНИЗМЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ДЛЯ РОССИИ

Модернизация в пространственной проекции — это создание устойчивого пространственного каркаса разнообразных зон опережающего развития, способных транслировать инновации на обширную периферию страны, в сочетании с эффективной политикой смягчения регионального социального неравенства. Ракурсы выделения приоритетов могут быть разными по целям и механизмам, объектам, характеру проблем.

Опора на центры модернизации и снижение барьеров их развития

Потенциальных центров и зон модернизации в России немало, но на пути их развития существуют значительные барьеры. В отличие от Китая, у нас до сих пор не ставилась задача максимального использования существующих преимуществ концентрации человеческого капитала и инфраструктур, то есть задача развития городов-центров. Крупные города — региональные центры задавлены существующей системой налогообложения, изымающей финансовые ресурсы, сокращением полномочий в пользу вышестоящих органов власти. Агломерации крупнейших городов формируют единое экономическое пространство с более модернизированной структурой, но институциональные барьеры горизонтального взаимодействия велики продолжают расти.

Сильные регионы активно включаются в конкуренцию за инвестиции и пока еще слабо — за человеческие ресурсы. Они жестко ограничены федеральной властью в возможности распоряжаться собственными финансовыми ресурсами для инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру.

Другие территории модернизируются более медленно и очень неравномерно, но практически в каждом регионе такие зоны/точки есть. В «богатых» монопрофильных городах экспортных отраслей модернизируется потребление, но гораздо слабее — качество населения и социальная среда. Большинство других индустриальных городов к тому же не имеют конкурентных преимуществ и финансовых ресурсов, не говоря уже о низком человеческом капитале. Становится более эффективным и конкурентоспособным агро-сектор юга и пригородов, но качество сельского населения также невысоко, и очевидных механизмов его повышения нет. Модернизация обширной деградирующей периферии в обозримой перспективе трудно осуществима, это территория социальной защиты.

Критерии выбора пространственных приоритетов развития должны опираться на конкурентные преимущества регионов, причем такие, которые способствуют модернизации, а не воспроизводству сырьевой ренты. Признание приоритета конкурентных преимуществ кажется неоспоримым с точки зрения интересов всей страны, но далеко не очевидно для региональных элит, поскольку интересы региона (части страны) могут не совпадать с интересами всей страны (целого). И на федеральном уровне интересы страны часто подменяются лоббизмом интересов крупных компаний.

Региональная наука и мировой опыт развития позволяют выбрать и даже проранжировать пространственные приоритеты для России:

- крупные города и агломерации (эффект масштаба);
- инфраструктурно-транспортные коридоры (сокращение экономического расстояния);
- портовые, приграничные и прочие зоны технологических заимствований с развитием импортозамещения;

- более плотно заселенные южные регионы и пригороды с благоприятными агроклиматическими условиями, развитой инфраструктурой и более дешевой рабочей силой (АПК);
- жестко ограниченный круг геополитически значимых сырьевых проектов, инфраструктурно поддерживаемых государством.

Есть три главных риска, которых необходимо учитывать если нацеливать российскую региональную политику на модернизацию:

- риск оказаться в унаследованной колее «сдвига производительных сил на восток», который отчетливо проявился, как только в стране появились деньги;
- попытка административного выделения конкретных отраслевых приоритетов развития регионов, что бессмысленно даже в среднесрочной перспективе, не говоря о долгосрочной — слишком велика вероятность ошибки при быстро меняющихся технологиях и инвестиционных приоритетах бизнеса;
- политика «больших проектов»: при слабом и коррумпированном государстве, такие проекты станут еще одной формой неэффективных расходов; принципиально такие проекты возможны, но только при синхронной институциональной модернизации.

Все эти приоритеты и риски хорошо известны, но мы пока продолжаем наступать на одни и те же грабли.

Системная поддержка городов как трансляторов инноваций

Импульс социальной модернизации (повышение качества населения, улучшение социальной среды и модернизация образа жизни) транслируется в пространстве двумя путями: по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и из крупных городов в ближайшие пригороды, т. е. от центра агломерации к ее периферии. Каждый путь нуждается в своих «подпорках».

На данный момент диффузия социальных инноваций, в том числе модернизация образа жизни населения, дошла до крупных региональных центров. Этот «фронт» модернизации требует особого внимания. Чтобы в стране сложился устойчивый каркас центров модернизации вместо системы координат «Москва и остальная Россия», крупным городам нужна «подпитка». Смогут ли концентрировать качественные человеческие ресурсы регионов такие макроцентры, как Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, а также другие города-миллионники Поволжья, Урала и Сибири? В сложившихся институциональных условиях прогноз, скорее, негативный, поскольку большинство этих городов не имеет необходимых преимуществ в виде более высокого уровня жизни и качества населения, которые бы обеспечивали необходимую «разность потенциалов» и привлекали внешних мигрантов (мигранты из своего региона едут и так).

Во-первых, крупные города (не только миллионники, но и другие региональные центры) должны иметь больше финансовых ресурсов для развития, а это означает изменение межбюджетных отношений в регионах. Пока у городов мало стимулов для привлечения инвестиций, чтобы создать новые рабочие места, развивать инфраструктуру и улучшать социальную среду. Во-вторых, на города ориентирована система социальных лифтов внутри регионов, именно в городах концентрируется профессиональное образование. Рост привлекательности городов повышает территориальную мобильность населения, которая, в свою очередь, создает условия для конкуренции городов за человеческие ресурсы.

Если не произойдет радикального повышения уровня и качества жизни в крупных городах, то человеческие ресурсы всей страны будут и дальше концентрироваться в столичной агломерации и в меньших масштабах в Санкт-Петербурге. Пока же вместо поддержки крупных региональных центров и снижения институциональных барьеров для инвестиций федеральные и региональные власти заняты борьбой с мэрами и местным самоуправлением.

Баланс поддержки и санации в период кризиса и после него

Экономический кризис в первую очередь бьет по моногородам экспортно-ресурсных регионов и крупнейшим городам-центрам, так как они наиболее тесно связаны с глобальной экономикой. По моногородам ударило резкое снижение мирового спроса и цен на сырьевые ресурсы и продукцию первого передела, а для крупнейших городов ударом стал глобальный финансовый кризис, породивший проблемы банков, строительства и розничной торговли. Более сильные риски для более модернизированных территорий — такого кризиса еще не было в постсоветское время.

Спад сервисной экономики и строительства в городах-миллионниках неизбежен, но опыт предыдущих кризисов показывает, что полифункциональная экономика агломераций более адаптивна, особенно если институциональная среда не душит бизнес, в том числе малый, который в этих регионах развит лучше.

Для крупнейших агломераций страны это утверждение еще более верно, но за некоторые перекосы придется расплачиваться. Москва получила наибольшие преимущества от экономического бума 2000-х, став центром прибыли естественных монополий и большинства крупных сырьевых компаний: на ее долю приходилось 26% всех собранных в стране налогов при 7% населения. Доля налога на прибыль организаций в ее бюджете достигала в 2007 г. 66%, это намного больше, чем в монофункциональных экспортных регионах. Бюджет столицы страны рос как на дрожжах (на 200 млрд руб. ежегодно), позволяя не думать об эффективности расходов, и некоторое отрезвление пойдет на пользу. На Московскую область в 2007 г. приходилось 13% ввода жилья в стране (вместе с Москвой — 21%), поэтому негативные последствия спада в строительстве и риски для покупателей жилья максимальны. Для Санкт-Петербурга и Ленинградской области выше риски промышленного спада и снижения занятости, хотя бюджет Санкт-Петербурга, куда уже переведены юридические адреса ряда крупных компаний, также испытывает проблемы. Тем не менее при первых признаках выздоровления экономики агломерации федеральных городов вновь станут лидерами роста — агломерационный эффект устойчив.

Для региональных центров кризис более болезненный, в них новый бизнес в секторе услуг только формируется и потому более уязвим. Бюджеты федеральных городов имеют «жировую прослойку», а все прочие крупные города давно сидят на голодном бюджетном пайке, будучи муниципальными образованиями. К группам риска во всех крупных городах относятся и небедное население — покупатели жилья и малый бизнес. Для решения их проблем нужны в первую очередь институциональные меры поддержки. Легальный малый бизнес с трудом переживет удары кризиса, и без этого находясь под прессингом неэффективных институтов и коррупционных выплат. Если государство не сможет резко ослабить давление на малых предпринимателей, они вновь уйдут в тень или исчезнут, а это значительная часть

занятых в федеральных городах (26–28%), и в региональных центрах. Кроме того, это более модернизированная и адаптированная часть населения, нарождающийся средний класс.

Социальные последствия кризиса для моногородов различны. В своих базовых городах крупные компании (металлургические, нефтегазовые, химические, целлюлозно-бумажные) сохраняют ядро занятых, уменьшая издержки путем снижения заработной платы, перевода на сокращенную рабочую неделю, в частично оплачиваемые отпуска. Высвобождение ограничивается персоналом низкой квалификации и занятыми предпенсионных возрастов, переводом на аутсорсинг вспомогательных подразделений. Важнейшие для крупного бизнеса города не должны стать зоной массовой безработицы, в них ниже риск и для систем жизнеобеспечения, завязанных на градообразующее предприятие (теплоснабжение и др.). Эти города переживут новый кризис, для них время «переформатирования» пока не наступило.

Более взрывоопасна ситуация в базовых моногородах экспортных отраслей — высока закредитованность населения потребительскими и автокредитами, которую придется решать пролонгацией выплат по кредитам. Несмотря на проблемы занятости, меры по переселению из этих городов бесполезны, старшее население держится за лучше оплачиваемые рабочие места, надеясь на временный характер кризиса, а молодежь и так уезжает.

Для моногородов с худшими, второстепенными и непрофильными активами крупных компаний (трудоемкие предприятия машиностроения, старые металлургические заводы и др.) возможны два сценария. Высока вероятность, что крупный бизнес пойдет по традиционному пути резкого сокращения заработной платы. Менее вероятно массовое высвобождение вплоть до остановки неконкурентоспособных градообразующих предприятий, что поставит под удар функционирование систем жизнеобеспечения городов. Социальные риски не должны заслонять тот факт, что кризис ускоряет объективный и неизбежный процесс санации худших активов, уже начавшийся в 1990-е гг., но прерванный в годы экономического роста.

В моногородах с худшими активами нужно решить две задачи. Первая — эффективно профинансировать социальные выплаты: пособия по безработице, жилищные субсидии и др., суммарно компенсирующие до половины утраченной заработной платы, которая в этих городах невысока. Это позволяет людям выжить с учетом дополнительных доходов от личного подсобного хозяйства или сбора дикоросов, как это было в 1990-е гг. Часть этих городов — центры муниципалитетов, в них стабилизирующую роль играют рабочие места и заработки в бюджетной сфере.

Вторая задача — создать систему мер по санации самых проблемных моногородов с полностью остановившимися предприятиями, число которых, впрочем, будет небольшим. При санации неизбежны долгосрочные и массовые выплаты пособий, выделение значительных средств на переселение, субсидии бюджетам муниципалитетов. Этим «больным» придется лечить долго, чтобы развить функции местных центров и создать новые рабочие места. Расходы должны в основном компенсироваться федеральной помощью, у регионов нет финансовых ресурсов на эти цели.

Кризис не вечен, и нужно думать о задачах развития на более длительную перспективу. Моногорода надолго останутся головной болью, это не только российская проблема. Но в большинстве из них население стареет и сокращается, поэтому процесс изменения функций будет идти эволюционным путем, а социальные риски должны снижаться согласованной

политикой властей и бизнеса, включающей санацию занятости, компенсации высвобождаемым занятым, поддержание социальной инфраструктуры, рост социальной и территориальной мобильности, развитие функций местных центров и т. д. Рецепты известны и отработаны в других странах, ими нужно пользоваться.

Механизмы горизонтального взаимодействия вместо укрупнения

Федеральные власти давно мечтают об укрупнении, объединении нескольких регионов под крылом большого и более развитого, с сильным центром. Эти планы рождаются под лозунгом создания «самодостаточных регионов» (в других странах об этом мало заботятся, понимая, что регионы — открытые экономические системы, свободно обменивающиеся своей продукцией). Совершенно не учитывается, что объединение уничтожает одну из немногих существующих и очень важных идентичностей россиян — региональную, которая служит основой для формирования регионального социума.

Проекты укрупнения влияют на развитие и модернизацию крупных городов. Казалось бы, административное объединение облегчает стягивание населения в крупный центр, он становится более конкурентоспособным. Но при этом деградируют бывшие региональные центры, потерявшие этот статус после объединения. Из них вымываются все ресурсы — человеческие и финансовые, так работает центропериферийный механизм пространственного развития. А ведь импульс модернизации должен перемещаться из более крупных центров вниз, по иерархической системе городов. И чем меньше будет региональных центров, тем медленнее модернизация будет распространяться в пространстве.

Второй путь — «ближняя» диффузия инноваций из крупного центра в пригороды — облегчается при формировании агломераций. В условиях депопуляции для этого почти нет демографических ресурсов, а большую часть миграционных ресурсов страны «приватизировала» крупнейшая московская агломерация. Российские власти и здесь пытаются использовать административные меры, надеясь с их помощью создать агломерации на базе крупных городов и близлежащих городов меньшего размера. Мировой опыт показывает, что эту задачу не стоит решать путем административного объединения крупных городов с прилегающими территориями, и вообще объединительные идеи малопродуктивны. В развитых странах агломерации существуют, не будучи административными единицами; территорию объединяют маятниковые трудовые миграции и тесные экономические взаимосвязи.

Давно доказано, что агломерации формируются естественным путем, «мотором» служит возможность снижения издержек бизнеса и обеспечение лучших условий для удовлетворения спроса потребителей. Государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда близлежащих городов. Для этого не нужно объединять муниципалитеты в некую административную «агломерацию», требуется снизить барьеры, мешающие экономической интеграции. К сожалению, в России само государство создает такие барьеры, жестко предписывая муниципалитетам ограниченный круг полномочий и тем самым ограничивая свободу развития. В результате и институциональные, и демографические барьеры развития агломераций усиливаются.

Несмотря на отсутствие адекватной политики властей, естественные тенденции пространственного развития будут и дальше стягивать население

в крупные города и их пригороды. При создании благоприятных институциональных условий для бизнеса он сам экономически свяжет пространство, ведь агломерационный эффект снижает экономические издержки. Что нужно для ускорения процессов формирования агломераций, которые могут стать наиболее важными зонами социальной модернизации и концентрации высокого человеческого капитала в России?

- Снижение административных и институциональных барьеров, как в сложившихся агломерациях (например, между Москвой и Московской областью), так и в формирующихся (например, Самара—Тольятти).
- Стимулирование горизонтальных связей для принятия согласованных решений по развитию территории; механизмы согласований продуктивно работают в Большом Париже или Лондоне, но почему-то нереализуемы в российских агломерациях.
- Масштабные инвестиции государства в транспортную и городскую инфраструктуру, без этого пространство не «сшивается».
- Инвестиции в качественное образование для модернизации городского социума и социальной среды.
- Регулирование процесса развития агломераций методами городского планирования, выделение зон с разным статусом (селитебные, производственные, рекреационные) и резервных территорий для развития.
- Формирование имиджевой политики, которая в развитых странах усиливает конкурентные преимущества агломераций.

Выравнивание через развитие инструментов социальной политики

Исходя из разнообразного международного опыта можно сделать вывод о том, что показывает, что возможности и механизмы смягчения пространственных социальных различий, в отличие от экономических, для России существуют. Последние неизбежно будут расти, вопрос только в темпах этого роста. В то время как для перелома тренда и некоторого снижения социального неравенства регионов нужны два условия — достаточно высокий уровень экономического развития и сильная, эффективная перераспределительная социальная политика государства, в том числе направленная на рост человеческого капитала. Еще раз подчеркнем, что именно сильная социальная политика, а не региональная обеспечивает более значимый эффект смягчения пространственного социального неравенства.

Оценим сначала экономические условия. Душевой ВВП России приблизился в 2007 г. к 14 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС), а в исследовании Всемирного банка показано, что смена тренда в развитых странах Европы начала, хотя и слабо, проявляться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. Однако обольщаться не стоит, ведь среднероссийский душевой ВВП означает «среднюю температуру по больнице» — среднее между Москвой, экспортными регионами и доминирующей массой менее развитых остальных. Валовой региональный продукт (ВРП) большинства регионов России пока ниже гипотетического «стартового» порога в 10 тыс. дол. ППС.

Пороговый уровень ВВП, необходимый для перелома тренда в нашей стране, будет выше и по причине сильных барьеров развития. Самый очевидный и объективный — барьер пространства (низкой плотности населения, слаборазвитой инфраструктуры и явно недостаточной сети городов-центров), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее серьез-

ным барьером является сильная поляризации населения по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для значительной части россиян. В пространственной проекции это проявляется в сильных региональных различиях качества населения, в неравномерности изменений образа жизни в регионах и поселениях в диапазоне от ускоренной модернизации до деградации. Ситуация усугубляется и экономическим кризисом.

Второе условие — масштабная и эффективная социальная политика. Рост размеров перераспределения в России очевиден, но для достижения эффективности не удастся преодолеть несколько существенных барьеров. Сохраняется институциональный барьер сверхзатратных механизмов — преимущественно неадресного характера социальных трансфертов и в целом неэффективного расходования бюджетных средств — преимущественно на поддержание социальной инфраструктуры. Вторым барьером на пути смягчения пространственных социальных различий остаются некомплексность и невнятные цели социальной политики, попытки решать с ее помощью конъюнктурно-политические задачи, что характерно и для федеральных, и для региональных властей. Пока барьеры целей и инструментов не будут преодолены, к более жестким объективным барьерам бессмысленно даже подступаться. Но смягчать социальные региональные различия раньше или позже придется, без этого российская модернизация будет неустойчивой.

ЛИТЕРАТУРА

Бродель Ф. Время мира. — М.: Прогресс, 1992.

Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // SPERO. 2008. №9 (Осень—Зима)

Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. — М.: Новое издательство, 2003.

Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. С.С. Артоболевского и А.И. Трейвиша. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.

Friedmann J. Regional development policy. — Boston, Mass. Inst. Techn., 1966.

Krugman P.R. Geography and Trade. — Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

Midelfart-Knarvik K.H., Overman H.G. Delocation and European integration: Is structural spending justified? // Economic Policy. 2002. № 35. P. 321 — 359.

Wallerstein J. The capitalist world-economy. — Paris, 1979.

World Development Report. 2009 // World Bank. 2009.