

О системной типологизации в региональной политике*

А. Н. Швецов

Типологическая шкала вариантов государственной региональной политики

С точки зрения целей и принципиального содержания государственной региональной политики с известной долей условности можно говорить о *трех основных ее типах*, образующих каркас своеобразной *типологической шкалы теоретически возможных и практически доступных вариантов* этой политики.

На одном конце этой шкалы следует поместить тип, который уместно было бы назвать **патерналистской** государственной региональной политикой. Ее отличительной чертой является абсолютная доминанта целевой установки на *повышение однородности социально-экономического пространства страны* (или снижение остроты различий в уровнях социально-экономического развития регионов) *путем оказания государственной поддержки менее развитым регионам*. Теоретически возможное многообразие способов поддержки регионов в сочетании с объективно существующими различиями естественных предпосылок и фактически сложившейся неравномерностью развития регионов в условиях сильных ресурсных ограничений государственной региональной политики предопределяют принципиальную обязательность решения при ее проведении задачи оптимального (рационального) многокритериального выбора. Речь при этом идет, с одной стороны, о выборе определенных (соответствующих целям, приемлемых по ресурсным ограничениям и отвечающих критериям эффективности) механизмов (методов и форм) оказания федеральной поддержки и, с другой стороны, об отборе конкретных (имеющих сравнительно худшие оценки уровня развития) регионов (их групп) как объектов государственной поддержки. Таким образом, неотъемлемым и важнейшим атрибутом этого вида государственной региональной политики является *принцип селективности*.

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект 07–02–00373а).

В контексте политики патерналистского типа главной действующей силой регионального развития выступает государство с его централизованными ресурсами, а регионы играют сугубо подчиненную роль как получатели государственной помощи. Подобный механизм принудительного выравнивания больше подходит для государств с чрезмерно высоким уровнем межрегиональных диспропорций и значительным преобладанием в их составе числа слаборазвитых регионов, не обладающих потенциалом для саморазвития. Патерналистская региональная политика, реализуемая путем принятия главных решений на высшем уровне государственной власти и перераспределения средств через бюджет центрального правительства, объективно поддерживает тенденцию к повышению или как минимум сохранению централизации управления и усилению зависимости регионов от «центра». Можно сказать, что региональная политика этого типа строится по принципу «сверху — вниз».

На противоположном конце обозначенной выше типологической шкалы следовало бы поместить тип так называемой **конкурентной** региональной политики. В отличие от патерналистской региональной политики для данного типа характерна нацеленность не на прямое содействие государства развитию какой-либо конкретной группы регионов, а на *задействование механизмов саморазвития каждого из регионов в общих и равных для них условиях конкуренции как за удержание уже имеющихся в регионах предприятий и жителей, так и за привлечение в регионы новых инвестиций и приезжих (туристов и др.)*. Таким образом, неотъемлемым и важнейшим атрибутом этого вида государственной региональной политики является *принцип универсальности*.

В рамках такой политики главной действующей силой регионального развития становятся сами регионы. При этом важной предпосылкой неразрушающего воздействия региональной конкуренции на устойчивость развития государства в целом является отсутствие чрезмерно высокой социально-экономической дифференциации регионов страны. Другим объективно необходимым условием эффективности региональной политики конкурентного типа является такая степень децентрализации полномочий и ресурсов, при которой «центр» определяет лишь общие «правила игры», а власти регионов становятся независимыми и конкурирующими между собой «игроками», полностью самостоятельными в принятии и реализации решений по вопросам регионального развития и целиком ответственными за их результаты. Можно сказать, что региональная политика этого типа строится по принципу «снизу — вверх».

Понятно, что говорить о возможности организации «чистой конкуренции» регионов будет еще большим заблуждением, чем настаивать на существовании этого феномена в современном бизнесе. Более того, надо ясно понимать противоестественность прямого переноса в сферу регио-

нального развития принципов и закономерностей функционирования субъектов рынка. Поэтому в полном смысле понятия «конкуренция» данный тип региональной политики в современном мире не возможен в принципе и практически нигде не реализован. Речь может идти о большем или меньшем присутствии элементов конкурентных отношений в реальном развитии регионов.

Между двумя указанными крайними типами государственной региональной политики — патерналистским и конкурентным — на рассматриваемой условной типологической шкале располагаются региональные политики **смешанного** типа, различающиеся *пропорциями, в которых сочетаются признаки, характерные для двух указанных крайних ее типов*. При перемещении по типологической шкале от одного ее края (типа региональной политики) к другому доминирование (присутствие) признаков одного типа снижается, а другого возрастает. Тем самым вполне возможно говорить о типологической шкале государственной региональной политики, точкам на которой соответствуют различные реально допустимые варианты государственной региональной политики. Вообще говоря, таких вариантов может быть множество.

К примеру, в современной России закрепился вариант с доминированием признаков патерналистского типа государственной региональной политики, и пока нет достаточных оснований для прогнозирования в ближайшей перспективе каких-либо существенных преобразований в этой сфере. Обсуждаемые в настоящее время новации по модернизации механизмов регионального развития не затрагивают главного смысла государственной региональной политики, состоящего в оказании федеральной поддержки отдельным регионам. Тем не менее, весьма заметная разница в выдвигаемых предложениях, несомненно, просматривается, что дает основания говорить о двух различающихся конкретными деталями подходах в рамках неизменной общей парадигмы.

Один из этих подходов развивает прежнюю линию федерального правительства на выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации путем оказания прямой финансовой и иных видов прямой и косвенной поддержки наиболее отсталых и депрессивных регионов в целях подтягивания их до среднероссийского уровня. При этом главной декларируемой заботой федеральной власти в рамках этой концепции на протяжении последних нескольких лет выступает поиск такого способа поддержки слаборазвитых регионов, который бы позволил избежать закрепления иждивенческого типа поведения их руководства, а стимулировал бы власти таких регионов к активизации их собственных усилий по решению региональных проблем в сочетании с получаемой ими федеральной помощью, которая в благоприятной перспективе должна постепенно уменьшаться. Логичными в этом плане вы-

глядят предложения Минфина России по использованию в механизмах распределения межбюджетных трансфертов стимулов для увеличения субъектами Российской Федерации их собственной доходной базы. В частности, в качестве стимулирующей меры предлагается не учитывать при расчете бюджетной обеспеченности регионов на очередной финансовый год прирост их собственных бюджетных доходов в отчетном году.

Смысл другого подхода, инициированного и отстаиваемого руководителями группы так называемых регионов-доноров, заключается в кардинальном изменении состава регионов, выступающих в качестве объектов государственной поддержки. По замыслу авторов идеи, вместо оказания помощи многочисленным отсталым регионам целесообразнее перейти к поддержке немногих нынешних регионов-лидеров. Предполагается, что целенаправленное федеральное содействие этим регионам способно придать такое энергичное ускорение их развитию, созидательный импульс которого неизбежно должен будет вызвать цепную реакцию экономического оживления и во всех остальных регионах. Тем самым, более благополучные регионы должны сыграть роль «локомотивов роста», способных «увлечь» за собой отсталые регионы.

Общесистемная и селективная компоненты региональной политики

По нашему мнению, определяясь с предметным содержанием, а также с выбором целей и средств региональной политики надо исходить из того, что она призвана стать *инструментом разрешения главного противоречия* современного периода территориального развития в России. Это противоречие состоит в кардинальном несоответствии сформированной в предшествующие десятилетия территориальной организацией социально-экономической жизнедеятельности, сущностным выражением которой была планово-директивная схема развития и размещения производительных сил, а также аналогичная система расселения на территории СССР, новым — рыночно-федеративным принципам пространственной организации социально-экономических отношений. Нынешнее государство перестало быть единственным собственником всех предприятий и организаций, которым раньше оно могло отдавать прямые указания, а теперь должно использовать по отношению к ним меры косвенного регулирования и формы так называемого государственно-частного партнерства. Одновременно и регионы перестали быть подчиненными «центру» административно-территориальными единицами и приобрели конституционный статус субъектов федеративных отношений, построенных на принципах разграничения пред-

метов ведения и полномочий и равноправного взаимодействия в сферах совместной компетенции.

Очевидны объективная закономерность, большая длительность и территориальная неравномерность переходного периода, необходимого для снятия аномальной остроты отмеченного противоречия. Способами, с одной стороны, *стихийного саморазрешения* (на практике — преимущественно) и, с другой, *регулируемого преодоления* (практически — в меньшей степени) последнего стали соответственно кризис и реформы, совокупным следствием которых выступает новая территориальная среда, характеризующаяся уникальным сочетанием (по числу, содержанию, остроте и неравномерности проявления) территориально опосредованных проблем. На смену централизованно-плановому распределению хозяйственного потенциала по территории страны пришел *стихийный процесс* стягивания не только производства, но и экономической активности вообще в наиболее жизнеспособные ареалы. Только жизнеспособность имеет здесь уже другие объективные причины и связана либо с наиболее благоприятными природно-ресурсными предпосылками, либо с выгодами географического положения (транспортная доступность, близость к рынкам сбыта и т. д.). Следствиями неуправляемой постсоветской трансформации социально-экономического пространства в отдельных территориальных частях страны являются разные ситуации — запустения, хронического кризиса, нестабильности, бурного развития и т. п.

Трансформационный период требует адекватной государственной региональной политики, предметом которой в широком понимании должны стать *осмысленные* действия власти как реакция на процессы изменения советского типа организации социально-экономического пространства. Осмысленными эти действия могут стать только при условии ясного понимания долговременных *государственных интересов и возможностей их реализации* в этой сфере. Другими словами, государству необходимо определить *во имя каких целей и какими способами* оно намерено влиять на содержание и последствия, темпы и направленность преобразований социально-экономического пространства страны и ее отдельных территориальных частей. Нынешние же деяния власти свидетельствуют об отсутствии корректного понимания государственных интересов и возможностей в процессах регионального развития. Вследствие чего государство, у которого в последние годы появилось подкрепленное ресурсами стремление возобновить свою активность в этой сфере, вынуждено действовать пока беспорядочно и вслепую; не выработав для себя новых ценностных ориентиров, власть зачастую сбивается на стереотипное воспроизведение (хоть и пытаясь сделать это на новый лад) советских подходов.

Преодоление советских стереотипов связано с актуальной необходимостью перехода от регионального развития преимущественно «по госу-

дарственному проекту» к *саморазвитию регионов, сопряженному с интересами бизнеса*¹. Регионы должны сами заботиться о своем комплексном сбалансированном развитии, необходимые условия для которого в свою очередь должен обеспечивать «центр», осуществляя **общесистемную региональную политику**, направленную на *создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию регионов*. Меры такой политики не должны иметь какого-либо избирательного назначения (четкой нацеленности на конкретный регион), а должны более или менее равномерно влиять на все субъекты Российской Федерации, формируя экономическую и институциональную, организационную и правовую среду их самостоятельной активности.

В ряду неотложных действий в этом направлении «пальма первенства», по нашему мнению, должна принадлежать комплексу мер, нацеленных на последовательное и значительное *снижение централизации* в принятии и реализации решений по проблемам регионального развития. Упор при этом следовало бы сделать на существенном (а не гомеопатическом) *перераспределении в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации налоговых и иных доходов*, которыми региональные власти могли бы распоряжаться самостоятельно без оглядки на «центр». Однако последний ни в какую не идет на этот кардинальный шаг, предпочитая по-прежнему решать проблемы нехватки средств в региональных бюджетах путем выборочного (по своему усмотрению) предоставления им помощи из федерального бюджета, т. е. «центр» сохраняет твердую приверженность прежнему курсу на поддержание бюджетной зависимости регионов².

¹ Надо учитывать, что в преобразованиях пространства возрастающую роль играют, а в ряде регионов становятся главной движущей силой их развития *крупные частные корпорации*, которые уделяют повышенное внимание разработке собственных региональных стратегий. Эти вопросы становятся предметом серьезных исследований. См., например: *Кузнецова О. В., Кузнецов А. В., Туровский Р. Ф., Четверикова А. С.* Инвестиционные стратегии крупного бизнеса и экономика регионов. М.: Издательство ЛКИ/URSS, 2007.

² Самые свежие подтверждения этот вывод получил на недавнем (11 октября 2007 г.) заседании Госсовета, посвященном проблемам привлечения инвестиций в регионы. В своем вступительном слове глава государства признал, что на связанное с запуском крупных производств развитие социальной инфраструктуры (строительство школ, детских садов, дорог) не всегда удается выделить средства из региональных бюджетов, хотя регионы и заинтересованы в этом. Но решать проблемы подобного рода он призвал по-прежнему — в порядке софинансирования из федерального центра. И это несмотря на то, что ранее в одном из своих посланий он подчеркивал недопустимость участия «центра» в строительстве «...школ, бань и канализаций». Отнюдь не «прорегиональной» позиции в этом вопросе придерживается и новый федеральный министр регионального развития. Не собираясь делиться доходами с регионами, он предлагает им наращивать их собственные налоговые потенциалы. Ничего не скажешь, справедливый подход — имеющийся потенциал «центр» оставляет преимущественно для себя, а регионам на их нужды рекомендует искать дополнительные источники доходов. Причем министр не собирается ограничиваться высказыванием рекомендации, а намерен добиваться ее выполнения, используя политику «кнута и пряника»: с одной стороны,

Другое важнейшее направление общесистемной региональной политики — снятие федеральных «барьеров» (правовых, организационных, административных), препятствующих привлечению и эффективному использованию инвестиций в регионы. При всех полученных якобы регионами благах от разграничения полномочий между федеральными и региональными властями, последние часто сталкиваются с ситуациями, когда они оказываются не в состоянии самостоятельно решать важнейшие для них инвестиционные проблемы из-за того, что по массе (в том числе и незначительных) вопросов вынуждены по-прежнему с огромным трудом добиваться резолюций (согласований, разрешений) разнообразных органов федерального уровня, в компетенции которых, как и прежде, остаются многие рычаги управления процессами на местах. Показательно, что стенограммы заседаний Госсовета просто пестрят обращениями к президенту страны мольбами руководителей регионов найти управу на «саботаж» многочисленных центральных ведомств.

В длинном ряду барьеров, сдерживающих инвестиционную активность в регионах, особые нарекания вызывают многоступенчатый и непрозрачный порядок отбора и согласования инвестиционных проектов, сложность процедур отвода земельных участков, необходимость получения многочисленных разрешительных документов, параллелизм и дублирование функций контролирующих федеральных органов, отсутствие слаженности взаимодействия федеральных ведомств, между которыми распределены полномочия по вопросам, связанным с осуществлением инвестиций, наличие множества противоречий в различных федеральных законах, регулирующих инвестиционную деятельность (налоговый, бюджетный, земельный, градостроительный, жилищный и таможенный кодексы, законы об иностранных инвестициях, инвестиционной деятельности, об электроэнергетике и др.). Острой критике подвергается низкая эффективность деятельности территориальных подразделений федеральных исполнительных органов, которые, несмотря на свою многочисленность, оказываются не в состоянии решать текущие вопросы из-за отсутствия у них нужных полномочий. Вызывает серьезное недовольство механизм установления базовых тарифов на услуги федеральных инфраструктурных монополий, к

усилением мер централизованного контроля над дотационными регионами, а с другой — внедрением механизма стимулирования, предусматривающего моральное (!) и материальное поощрение регионов. Моральную поддержку, по его словам, должны получить регионы, уже достигшие высокого уровня развития, а материальную — те, что демонстрируют на пути к нему быстрый экономический рост. В чем будет состоять моральная поддержка, не известно, а вот на материальное поощрение регионов в федеральном бюджете предусмотрены неслыханные деньги — 2 млрд руб. Министр уверен, что заработай такого рода механизмы, и у регионов появятся стимулы к наращиванию доходных потенциалов, к отказу от получения помощи за счет других территорий.

величине которых рентабельность инвестиционных проектов во многих регионах стала более чувствительной, чем к ставкам налогообложения.

Еще одним направлением общесистемной региональной политики должно стать законодательное установление и практический контроль соблюдения требования обязательного *учета региональных условий и оценки региональных последствий решений, принимаемых всеми федеральными органами власти*. В настоящее время ни федеральное правительство в целом, ни одно отдельно взятое федеральное ведомство не имеют полного и достоверного представления о том, как принимаемые ими решения накладываются на «сетку регионов». Между тем любое из этих решений обязательно имеет *регионально опосредованные эффекты и последствия*. И это непреложное обстоятельство пока мало или вовсе не учитывается органами федеральной власти в практике принятия и реализации своих решений, что снижает их обоснованность и результативность, не способствует гармонизации отношений «центра» и регионов.

В связи с этим не только желательно, но и, безусловно, необходимо *введение регионального разреза* во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне. Первоочередное и особое внимание должно быть уделено реализации указанного требования при организации финансового планирования в рамках бюджетного процесса. Не первый раз приходится повторять, что для повышения обоснованности бюджетных решений требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков в рамках бюджетной системы страны.

Исключительно важным для развития регионов является такой вид принимаемых на федеральном уровне концептуальных документов, как *стратегии развития базовых отраслевых комплексов экономики страны* (транспортная стратегия России, энергетическая стратегия России и др.). Каждый из подобных документов должен разрабатываться *с учетом региональной структуры экономики* и содержать обязательные разделы, характеризующие территориальный разрез планируемого развития той или иной отрасли.

Региональный разрез должен обязательно появиться и у *всех федеральных целевых программ*. При этом речь идет не о разрабатываемых и реализуемых федеральными органами власти собственно региональных программах, которые такой разрез имеют «по определению», а о любых специализированно-отраслевых или проблемно-ориентированных программах. Наличие регионального разреза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий, т. е. каждое из них должно получить «прописку» по месту его будущей реализации. В результате этого должна быть получена информация о том,

где, в каком населенном пункте «осядет» каждый ассигнованный на реализацию этих мероприятий (в виде инвестиций или зарплаты) бюджетный рубль, где, в каком населенном пункте и какой эффект будет получен от использования каждого бюджетного рубля.

Все российские естественные монополии (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», РАО «РЖД», РАО «Транснефть») и ряд крупнейших корпораций (ОАО «Роснефть» и др.) являются государственными или имеют в своем капитале значительную долю государственного участия и поэтому вовлечены в систему государственного прогнозирования и планирования на федеральном уровне³. В частности, Минэкономразвития России предварительно рассматривает, а Правительство России утверждает инвестиционные программы крупнейших государственных корпораций. В этих *прогнозно-плановых документах развития государственных корпораций* также обязательно должен присутствовать *территориальный разрез*. Это требование не является для указанных компаний неожиданным или чрезмерным, поскольку все они, как правило, уже разрабатывают на протяжении нескольких лет для своих нужд концепции региональной политики своего развития. Необходимо только сделать открытой (т. е. доступной для всех заинтересованных регионов) информацию, содержащуюся в этих региональных прогнозах и планах государственных корпораций.

Таким образом, *региональный разрез* должен стать *обязательным атрибутом* всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных и проектных документов и решений.

Наряду с общесистемной региональной политикой не исключено и даже необходимо проведение **селективной региональной политики**, выражающейся в целенаправленном влиянии на *определенные* территориальные части страны, в воздействии на складывающиеся в них *конкретные* социально-экономические и экологические ситуации. В отношении данного направления региональной политики приоритетной задачей является *упорядочение* хаотично складывающейся многолетней практики принятия федеральных решений по отдельным «проблемным территориям», переход от спонтанного реагирования «центра» на «сигналы о помощи» отдельных регионов к *систематическому порядку* оценки положения в регионах, селекции региональных ситуаций, требующих федерального вмешательства, выработке и применению мер такого вмешательства.

³ Более того, государственные корпорации используются как проводники региональной политики. Примером служит реализуемая «Газпромом» программа газификации регионов России, которая поддерживается Правительством Российской Федерации и по своей значимости соответствует приоритетным национальным проектам. По этой программе, на которую в 2005–2007 гг. было отпущено 43 млрд руб., предусматривалось строительство более 12 тыс. км распределительных газопроводов. Согласно расчетам реализация программы число газифицированных квартир и домовладений увеличится на 15 %, при этом газ дополнительно получат более 13 млн человек.

Важнейшим компонентом указанного порядка должна стать *диагностика* региональных состояний, которая с помощью особой информационно-аналитической техники обследования регионов могла бы обеспечивать распознавание проблемных ситуаций. При этом в поле зрения «центра» в качестве потенциальных объектов его реагирования должны попадать не любые проблемные ситуации, а только те из них, которые, во-первых, имеют заметное значение в контексте общегосударственных интересов (содержат серьезную угрозу дестабилизации ситуации в стране в целом, ухудшения ее геополитического положения и т. д.), и, во-вторых, ситуации, которые сами региональные власти не в состоянии выправить самостоятельно (без участия «центра»). Отбор таких ситуаций может быть осуществлен «центром» либо по собственной инициативе в результате «сканирования» им социально-экономического пространства страны и выявления «очагов нестабильности», либо в ответ на предложения отдельных регионов, сигнализирующих «центру» о своих непреодолимых трудностях. В любом случае шанс попасть в число «избранных» должны получить лишь особо сложные проблемные ситуации, выход из которых предполагает одновременные и согласованные изменения во всех важнейших аспектах функционирования региональных систем, и поэтому обеспечить их возможно только с помощью регулятивных воздействий в широком диапазоне целей, средств и объектов, т. е. путем применения *системы мер*.

С учетом описанного двухкомпонентного состава региональной политики — общесистемной и селективной — не лишен смысла вопрос о соотношении этих двух ее составляющих. Обращаясь к практике, можно констатировать, что при сложившейся высокой степени централизации ресурсов и полномочий совокупность реальных действий федеральных органов власти, которая по своему предметному содержанию может квалифицироваться в качестве региональной политики, неизбежно стала носить в большей степени *селективно-поддерживающий*, чем *общесистемный регулятивно-институциональный* характер. По осязаемым последствиям для большинства российских регионов, лишенных необходимых для своего развития собственных средств и властной самостоятельности, *прямое и, в первую очередь, материальное участие* федерального «центра» (нередко превосходящее собственно региональные усилия) в определении и реализации основных направлений развития конкретных территорий не идет ни в какое сравнение с невнятными *общими мерами косвенного воздействия* «центра» на самостоятельное развитие регионов путем создания им необходимых для этого финансовых, организационных и правовых условий исходя из примата интересов развития страны в целом. Такие избирательно осуществляемые по решению федеральных властей и на средства федерального бюджета действия в отношении тех или иных регионов выражаются в пополнении

их бюджетов (для выравнивания бюджетной обеспеченности проживающего в них населения, выполнения делегированных «сверху» полномочий и пр.), сооружении конкретных материальных объектов (инфраструктурных — мостов, дорог, электростанций и др.; социальных — больниц, школ, жилья и пр.), приобретении для региональных и муниципальных нужд разнообразного имущества (оборудования для медицинских учреждений, автомобильного транспорта для служб «скорой помощи», компьютеров для школ и пр.).

В условиях менее централизованной системы организации регионального развития, переход к которой, по нашему убеждению, становится главным императивом реформ в этой сфере, пропорция между компонентами региональной политики, скорее всего, изменится. Получив больше средств и полномочий, региональные власти смогут значительно расширить свои возможности самостоятельного (без участия «центра») решения проблем регионального развития, в то время как федеральные власти смогут сосредоточиться преимущественно на вопросах создания необходимых для этого общих условий и предпосылок. Это будет означать снижение роли селективной составляющей региональной политики и возрастание значения ее общесистемного компонента.

При переходе к более децентрализованной системе сам собой отпадает вопрос о том, кому государство должно оказывать поддержку — слабым или сильным регионам. Напомним, что некоторое время назад в Минрегионразвития России (при прежнем министре) разрабатывалась концепция регионального развития, предусматривающая переход от политики государственной поддержки отсталых регионов к поддержке региональных «точек роста» — наиболее успешно развивающихся регионов, которым отводилась роль «локомотивов» регионального развития, способных увлечь за собой депрессивные регионы. Вполне понятно, что эта концепция получила активную поддержку со стороны региональных лидеров, которые увидели в ней возможность преодолеть общесистемные ограничения (в первую очередь ресурсные), которые накладывала на процессы регионального развития высокоцентрализованная система государственного регулирования. В случае децентрализации ресурсов и полномочий регионы-лидеры выиграют намного больше, нежели в условиях получения ими централизованной поддержки. При прочих равных условиях самостоятельное распоряжение своими собственными потенциалами позволит этим регионам и без такой поддержки обеспечить свой рост. Что же касается отсталых регионов, не располагающих достаточными потенциалами развития, то им как раз и не обойтись без государственной помощи. Таким образом, миссия государства должна состоять в том, чтобы «развязать руки» сильным регионам и помогать слабым.

Европейская региональная политика: принципиальные особенности нового этапа

Примером варианта с преобладанием признаков конкурентного типа региональной политики является подход, практикуемый в Европейском союзе. Здесь на общем фоне конкурентной «войны территорий» уже долгое время применяются инструменты селективного содействия развитию отдельных регионов с помощью механизмов так называемых структурных фондов Евросоюза, ресурсами которых вправе воспользоваться территории, удовлетворяющие определенным критериям. В настоящее время европейская региональная политика переживает очередную перестройку, которая представляет интерес в сравнении с российскими новациями.

Региональная политика объединенной Европы имеет полувековую историю. Свое начало она берет в 1957 г., когда был принят основополагающий акт современной европейской интеграции — Римский договор, в котором было впервые официально констатировано наличие на социально-экономическом пространстве объединяющейся Европы *«региональных различий»*. Хронологически первым в ряду инструментов европейской региональной политики стал учрежденный в 1958 г. *Европейский социальный фонд*, долгое время (более четверти века) остававшийся единственным источником общеевропейских средств, предназначенных для централизованного решения отдельных проблем, связанных с региональными различиями. В этот период стала очевидной необходимость в расширении инструментов и увеличении средств региональной политики, реакцией на которую стало создание в 1975 г. *Европейского фонда регионального развития*.

Середина 1980-х гг. была отмечена важными переменами как в *идеологии* европейской региональной политики, так и в *объемах ее финансирования*. Выражением содержательных изменений стал переход к так называемой *политике сплочения*, правовые основы которой были зафиксированы в принятом в 1986 г. Едином европейском акте. Через семь лет — в 1993 г. — был создан специальный *Фонд сплочения*.

Пятилетка 1989–1993 гг. стала первым периодом распределения по общим правилам средств Структурных фондов, из которых за пять лет было потрачено 68 млрд экю (в ценах 1997 г.). В следующие шесть «отчетных» лет — с 1994 по 1999 г. — на программы, финансируемые из средств Структурных фондов, были направлены уже 177 млрд экю (в ценах 1997 г.). В третий (уже семилетний) «отчетный» период — с 2000 по 2006 г. — на программное использование средств из Структурных фондов было направлено 213 млрд евро (в ценах 1999 г.). В это же время были созданы структурные инструменты для подготовки к вступлению в ЕС стран Центральной и Восточной Европы.

В начинающуюся новую семилетку европейской региональной политики — с 2007 по 2013 г. — посредством инструментов сплочения планируется распределить 308 млрд евро (в ценах 2004 г.). В грядущий период важнейшей задачей ставится более тесная увязка европейской политики по поддержке регионов с другими инструментами и институтами Европейского союза, в первую очередь в сфере исследований, инноваций, окружающей среды и транспорта.

Несмотря на то что Европейский союз является одним из наиболее экономически благополучных районов мира, неравенства между его государствами-членами и регионами остаются весьма значительными. Более того, с вступлением в ЕС в 2004 г. десяти новых государств разрыв в уровнях развития регионов Европы удвоился. В связи с этим ЕС намеревается добиваться *гармоничного развития* стран и регионов в рамках Союза и стремиться к их *экономической и социальной сплоченности*. Эти две важных цели призваны продемонстрировать солидарность Союза с наименее развитыми регионами. Новая региональная политика Евросоюза, определяемая как *политика сплочения*, призвана сделать более четкими стратегические приоритеты ЕС, в особенности его *стратегию роста и занятости*, а также сфокусировать финансирование на приоритетных сферах, таких как инновации.

Функции по созданию каждого из фондов и управлению им *распределены* между Комиссией, государствами — членами ЕС и регионами. В 2007–2013 гг. управление Структурными фондами и Фондом сплочения планируется существенно *упростить* за счет более полной реализации *принципов пропорциональности и децентрализации*. Комиссия при этом будет нести ответственность за установление общих правил регулирования регионального развития, определение принципиальных направлений региональной политики, принятие решений по региональным программам, координацию и оценку результатов региональной политики на уровне ЕС, а также за контроль исполнения бюджета. В свою очередь на государства-члены и отдельные регионы возлагается ответственность за выполнение многолетних программ, обеспечение их софинансирования, отбор и контроль реализации (посредством специально создаваемых комитетов мониторинга) индивидуальных проектов, а также за учреждение региональных партнерств.

В помощь государствам-членам и регионам при установлении более тесного сотрудничества с финансовыми институтами (такими как Европейский инвестиционный банк) создаются новые инструменты региональной политики, призванных помогать государствам-членам и регионам налаживать более тесное сотрудничество с финансовыми институтами, такими как Европейский инвестиционный банк.

Структурные фонды ориентированы на достижение следующих *новых* целей:

- *сближение* — эта цель касается регионов, характеризующихся низкими уровнями ВВП и занятости, где ВВП на душу населения менее 75 % от среднего европейского уровня в 2000–2002 гг. К таковым относится 100 регионов, в которых проживает около 35 % населения 27 стран ЕС. Данная цель состоит в содействии созданию условий и факторов повышения роста, обеспечивающего реальное подтягивание наименее развитых государств-членов и регионов. В 2007–2013 гг. в рамках этого направления региональной политики планируется израсходовать свыше 250 млн евро;
- *региональная конкурентоспособность и занятость* — эта цель относится к остальным 168 регионам ЕС, в которых проживает почти 65 % населения 27 стран ЕС. Данная цель состоит в повышении конкурентоспособности и привлекательности регионов, а также в увеличении занятости в них. Бюджет данного направления действий в 2007–2013 гг. должен составить почти 50 млн евро;
- *европейское территориальное сотрудничество* — эта цель состоит в облегчении приграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества между региональными и местными властями. Население, проживающее в приграничных районах, достигает 181,7 млн человек (37,5 % всего населения ЕС). В 2007–2013 гг. соответствующие целевые затраты составят около 8 млн евро.

Каждый из трех Структурных фондов и Фонд сплочения имеет свою собственную специфическую тематическую сферу.

Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund — ERDF) финансирует инфраструктуру главным образом в наименее развитых регионах, проекты местного развития, оказание поддержки экономических изменений и конкурентоспособности, а также помощь территориальному сотрудничеству в рамках ЕС. Приоритетами являются исследования, инновации, сохранение окружающей среды и предотвращение риска.

Европейский социальный фонд (European Social Fund — ESF) нацелен на повышение адаптивности работников и предприятий, расширение доступа к занятости участию в рынке труда, усиление социальной включенности путем борьбы против дискриминации и облегчения доступа на рынок труда для уязвимых людей, а также содействие партнерству за реформы в сферах занятости и социальной включенности.

Фонд сплочения (Cohesion Fund — CF) содействует интервенциям в сферах окружающей среды и трансъевропейских транспортных сетей. Он предназначен для государств — членов ЕС, у которых уровень ВВП составляет менее 90 % от среднего по ЕС. В эту категорию попадают новые члены ЕС (присоединившиеся 1 мая 2004 г.), а также Греция и Португа-

лия. Испания будет иметь право на пользование Фондом сплочения на переходной основе. В новом периоде, наряду с Европейским фондом регионального развития, Фонд сплочения будет участвовать в финансировании многолетних инвестиционных программ, управляемых децентрализованно.

В 2007–2013 гг. будут использоваться ряд новых инструментов, призванных помочь государствам — членам и регионам ЕС в установлении более тесного сотрудничества с финансовыми институтами, такими как Европейский инвестиционный банк.

Совместная помощь в поддержке проектов европейских регионов (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions — JASPERS) — это новое партнерство, создаваемое Комиссией, Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития в целях оказания технической помощи по оценке крупных проектов, прежде всего в сферах окружающей среды и транспорта.

Совместные европейские ресурсы для предприятий от микро до средних размеров (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises — JEREMIE) — предназначены для улучшения доступа бизнеса к финансовым ресурсам для его развития; эта новая инициатива была выдвинута в партнерстве с Европейским инвестиционным фондом.

Совместная европейская поддержка устойчивых инвестиций в городах (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas — JESSICA) — включает в себя сотрудничество между Комиссией и Европейским инвестиционным банком, Советом Банка развития Европы и другими международными финансовыми институтами по вопросам финансового инжиниринга для устойчивого городского развития.

Европейское объединение территориального сотрудничества (European Grouping of Territorial Co-operation — EGTC) — это новый правовой инструмент, разработанный для облегчения приграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества между региональными и местными властями. Этот инструмент будет являться правовой основой для осуществления программ территориального сотрудничества, основанных на соглашениях, заключенных между заинтересованными национальными, региональными, местными или другими публичными властями.

Общий вывод

В настоящее время практически всеми, кто вовлечен в сферу разработки и реализации государственной региональной политики, осознается насущная необходимость существенного обновления ее целей и механизмов. Таким же общепризнанным является и желаемый результат ожидаемых преобразований, которые должны привести к ускорению развития регио-

нов. В определении же содержательных аспектов региональной политики хотя такого единства уже и не наблюдается — ибо предлагаются разнообразные способы достижения результата, — но не следует преувеличивать и различия этих подходов, которые разнятся лишь в частности. В принципиальном же плане их роднит то, что все они не выходят за рамки прежних представлений о государственной региональной политике, проводимой в логике высокоцентрализованной и становящейся все более иерархичной схемы обоснования, принятия и реализации решений (по принципу «сверху — вниз»). Какие-то из предлагаемых нововведений вполне способны привести к улучшениям конкретных региональных ситуаций, но обеспечить с их помощью качественный скачок в региональном развитии вообще, оставаясь в прежней парадигме отношений между «центром» и регионами, невозможно. Продуктивное и качественное обновление в региональной политике, перевод ее на принципиально иную основу принятия и реализации решений возможны только в случае кардинальной децентрализации всей системы отношений, решительного и существенного перераспределения прав, ответственности и ресурсов в пользу регионов и городов. На смену модели централизованного вложения средств федерального бюджета в отсталую экономику и социальную сферу регионов должна придти модель сопряженного с интересами бизнеса *саморазвития регионов*, необходимые условия для которого «центр» сможет обеспечивать, осуществляя *общесистемную региональную политику*, направленную на *создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию регионов*, а также проводя *селективную региональную политику*, выражающуюся в целенаправленном влиянии на *определенные* территориальные части страны, в воздействии на складывающиеся в них *конкретные* социально-экономические и экологические ситуации.