

Б.Т. Моргоев

«ПОЛЯРИЗАЦИЯ» ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МЕЗОПОЛИТИКИ

Успех рыночной трансформации российской экономической системы зависит от учета пространственной неоднородности развития регионов и различной скорости формирования рыночного потенциала региональных экономических подсистем, что обуславливает необходимость изменения принципов формирования и реализации государственной экономической политики на всех уровнях функционирования экономических субъектов.

Проблема неравномерности развития российского экономического пространства непосредственно связана с необходимостью постоянной «точечной настройки» целей мезоэкономической политики и региональных инструментов на уровне как федерального центра, так и региональных властей. Изменение направленности федеральной региональной политики задает качественные рамки и стимулы развития, которые непосредственным образом влияют на решения экономических субъектов, их поведение и в конечном счете на получаемые ими результаты (с точки зрения распределения и эффективности использования ресурсов).

Длительное время региональный аспект экономической политики не имел соответствующей правовой и концептуальной поддержки как на макро-, так и мезоэкономическом уровне.¹

Необходимость смены региональной парадигмы управления привела к тому, что в центре внимания оказался не вопрос: «Как регулировать?», а вопрос: «С какой целью регулировать?» мезоэкономическое пространство.²

Здесь сформировалось два подхода: первый — макроэкономический, который основывается на отрицании собственных целей региональной политики и отождествлении ее с макроэкономическими ориентирами,³ и второй — мезоэкономический, опирающийся на признание региональных целей в качестве самостоятельного элемента экономической политики.

Борис Темирболатович МОРГОЕВ — канд. экон. наук, доцент Северо-Осетинского гос. университета, заслуженный экономист России. Депутат парламента Республики Северная Осетия–Алания, член Экономического Совета при Президенте республики, заместитель председателя комитета по бюджету, налогам, имуществу и кредитным организациям. Круг научных интересов: от макроэкономических пропорций и диспропорций до проблем и перспектив развития отраслей и региона. Автор ряда монографий и научных статей.

© Б.Т. Моргоев, 2006

Однако в рядах сторонников наличия собственных целей региональной политики нет единства мнений, и спектр основных целей этой политики весьма широк — от наиболее общих («регулирование экономической деятельности регионов»⁴) до частных («выживание регионов»,⁵ «ликвидация неплатежей»,⁶ «перераспределение общественных благ»⁷ и «экономический рост»⁸).

Все перечисленные цели в тот или иной момент выступали доминирующими установками государственной региональной политики. При этом основная задача в данных исследованиях заключалась в том, чтобы сфокусировать внимание на тех явлениях, которые препятствуют достижению общественной эффективности рыночного механизма на мезоуровне, и в этом смысле они отражают не только качественные характеристики мезополитики, но и инструменты ее реализации.

В отличие от России в Евросоюзе накоплен богатый опыт решения проблем региональной неоднородности экономического пространства, опирающийся на прочную концептуальную и правовую базу, институциональную устойчивость государственных органов регионального управления, сформировавшиеся бюджетно-налоговый механизм и разнообразный региональный инструментарий.

В исследованиях по неоднородности региональных пространств в экономике развитых и развивающихся стран выявлена достаточно устойчивая зависимость между целями региональной политики и изменениями в экономическом развитии. Так, развитые страны, в которых сформировались устойчивые «локомотивы роста» и достигнут в целом высокий уровень благосостояния, концентрируют свои усилия на компенсационной региональной политике, нацеленной на выравнивание степени развития отдельных территорий. Напротив, страны переходной экономики, занятые поиском «локомотивов роста», реализуют конкурентную региональную политику путем концентрации ресурсов в «точках роста», дискриминируя «отстающие» регионы.⁹

Современные тенденции *регионального развития* российской экономики намного ближе к развитым странам: налицо рост различий в развитии отдельных регионов и связанная с ним «поляризация» пространства. Однако «поляризация» российского пространства носит во многом стихийный характер.

В то же время в российской *региональной политике*, наоборот, преобладают приоритеты выравнивания, а не стимулирования тех территорий, которые способны наиболее эффективно использовать ресурсы и «двигать» экономику вперед. Другими словами, для отечественной экономики характерно определенное противоречие в региональной политике: с одной стороны, тенденции регионального развития требуют использования конкурентной мезополитики, нацеленной на стимулирование и развитие локомотивных территорий, а с другой — в инструментах и финансовой помощи регионам доминируют цели компенсационной мезополитики.

Необходимость разрешения данного противоречия предопределила «поляризацию» целевых установок в региональном развитии и переход от политики *выравнивания* к политике *развития* и от нее к политике *поляризованного развития* регионов.¹⁰ С точки зрения инструментов региональной политики это означает переход от компенсационного инструментария к конкурентным инструментам развития региональных пространств.

Так, целевыми характеристиками региональной политики в среднесрочной программе на 2005–2008 гг. являются не столько цели выравнивания социально-экономического развития и благосостояния регионов, сколько цели по созданию условий для добросовестной конкуренции между регионами и муниципальными образованиями за привлечение ресурсов.

В итоге региональная политика, отраженная в среднесрочной программе на 2005–2008 гг., представляет собой не что иное, как попытку достижения единообразного отклика регионов на проведение общегосударственной политики. Фактически такая установка отрицает целесообразность и необходимость учета той крайней степени неравномерности в развитии отдельных регионов (субъектов РФ) и их разнообразия, которые объективно имеют место в реальности. Из приведенного вывода следует, что целевые установки региональной политики, сформулированные в среднесрочной перспективе, с одной стороны, «ушли» от советского наследия, а с другой — еще не «пришли» к тому их типу, который соответствует общемировым тенденциям для стран догоняющего развития.

Однако следует отметить, что нецелесообразен как сам отказ, так и противопоставление задач компенсационной (выравнивающей) мезополитики задач конкурентной мезополитики, поскольку в качестве объекта мезополитики как системы взаимоувязанных мер и формирования конкурентных преимуществ региона выступают возникающие в рамках субъектов РФ процессы и явления, препятствующие достижению общественной эффективности на мезоэкономическом уровне.

Достижение конкурентоспособности региональных и межрегиональных мезопространств возможно за счет комплексного использования и компенсационного, и конкурентного инструментариев государственной мезополитики. Конкурентоспособность региональных мезопространств изменяет иерархию межуровневых организационных связей и отношений хозяйственных субъектов мезополитики, определяя доминантное положение государственной мезополитики по отношению к региональной и негосударственной мезополитике.

При этом данную цель можно достигнуть либо компенсационными мерами, ограничивая явления, которые препятствуют достижению общественной эффективности рыночного механизма на мезоуровне, т. е. «провалов рынка» (интернализация внешних эффектов, предоставление общественных благ, нивелирование в распределении доходов, регулирование асимметричности информации), либо конкурентными мерами, развивая конкурентоспособность отдельных сфер региональной экономики, т. е. «точек роста».

На концептуальном уровне различие между государственной мезополитикой компенсационного и конкурентного вида состоит в тех средствах, которые они используют для ускорения и повышения устойчивости мезоэкономических пространств.

Так, основным методом реализации конкурентной политики служит предоставление дополнительных ресурсов ограниченному числу участников региональной экономики для выявления и функционирования «точек роста». В свою очередь, основным методом компенсационной политики является обеспечение равных условий конкуренции за счет нивелирования «провалов» рынка на мезоуровне, что обеспечивает формирование рыночных стимулов для осуществления нововведений в различных формах.

Для мезоэкономической системы нежелательно как наличие ресурсов без достаточных стимулов для инвестиций, так и наличие стимулов для инвестиций без доступных ресурсов.

Первая опасность подстерегает региональные экономики с богатым ресурсным и инвестиционным потенциалом, но слабыми адаптационными возможностями к рыночным реалиям. В результате управленческие решения о характере распределения ресурсов приобретают ситуативный характер и зависят от сиюминутного соотношения интересов групп хозяйствующих субъектов. Вторая опасность подстерегает региональные экономики со слабым инновационным потенциалом, независимо от адаптированности институтов, регулирующих экономическую деятельность хозяйствующих субъектов. Иными словами,

не существует взаимнооднозначного соответствия между инновационностью и адаптивностью.

Достижение устойчивой конкурентоспособности мезоэкономических систем, как правило, невозможно без использования обеих форм экономической политики и соответствующих им инструментов, поскольку проведение компенсационной и конкурентной государственной мезополитики имеет общую цель — повышение конкурентоспособности мезосистем и обеспечение устойчивого экономического роста.

Однако оба варианта государственной мезополитики сопряжены со специфическими проблемами и рисками и характеризуются различной эффективностью в зависимости от рассматриваемого периода времени. Так, компенсационная направленность государственной мезополитики, связанная с получением финансовых трансфертов, приводит к проявлению рентоориентированного поведения регионов и снижению рыночных стимулов для хозяйствующих субъектов. Кроме того, «нерыночный» характер компенсационной государственной мезополитики формируется под влиянием политических решений, что особенно способствует обострению региональных конфликтов, связанных с центробежными политическими решениями, генерирующими новый виток депрессивной спирали в региональном развитии.

Конкурентная государственная мезополитика также имеет свои риски, связанные с тем, что само определение региональных «точек роста» является результатом политического процесса и поэтому несвободно от воздействия региональных «групп влияния». Кроме того, государство далеко не всегда обладает достаточной информацией относительно существующих возможностей и обусловленных этими возможностями перспективных направлений регионального экономического развития в отраслевом аспекте. И, наконец, даже если региональные «точки роста» и выбраны правильно, не исключено, что их чисто количественный рост не будет сопровождаться непосредственным повышением конкурентоспособности этих отраслей.

В этой связи важно отметить, что реализация целей конкурентной политики может способствовать одновременно и достижению целей компенсационной политики. Верно и обратное влияние. Конкуренция сопровождается активным внедрением инноваций, ростом предложения новых услуг, погашением качества традиционных услуг связи, появлением новых видов бизнеса. Таким образом, успешная реализация конкурентной политики создает условия для ускорения развития других отраслей, что служит важнейшим ориентиром компенсационной политики многих стран мира, в том числе и России.

Другими словами, целевой функцией федерального уровня управления региональным развитием является уменьшение асимметрий регионов, а на субфедеральном же уровне власти целевой функцией является актуализация ресурсного потенциала региона и его конкурентное развитие, поэтому предмета для деления функций здесь просто нет, есть проблема достижения их оптимального сочетания.¹¹

Таким образом, степень конкурентности развития регионов может оцениваться множеством различных параметров, поэтому для него должна быть сформулирована *комплексная* система показателей, рассматриваемых субъектами региональной политики в качестве основы для оценки действенности и эффективности политики развития экономического пространства регионов.

На фоне неэффективной компенсационной политики выравнивания переход к конкурентной политике требует еще более взвешенного подхода к определению основных показателей социально-экономического развития региона. В этой связи целесообразно проанализировать систему целевых параметров, которым должен соответствовать регион,

чтобы стать объектом серьезных государственных инвестиций с точки зрения «поляризованного развития».

Прежде всего, необходимо отметить, что свойство «локомотивности» развития экономического пространства распределено асимметрично, в силу как объективных, так и субъективных причин (связанных с траекторией предшествующего развития регионов и т. д.), поэтому данное свойство может быть систематизировано с использованием различных характеристик. Эти характеристики можно подразделить в зависимости от степени измеримости и управляемости. К первой группе относятся те показатели, которые легко поддаются прямому измерению и управленческому воздействию, а ко второй группе — те показатели, которые не поддаются прямому измерению и управленческому воздействию, поскольку зависят от большого числа факторов, в том числе полностью не управляемых как региональными властями, так и федеральным центром.

Одной из главных проблем реализации конкурентной мезополитики является определение соотношения показателей «локомотивного» роста, отражающих экономическую эффективность развития региональных пространств, с показателями социальной эффективности регионов.¹²

Поскольку региональная политика предполагает достижение общественного развития за счет как эффективного экономического, так и эффективного социального развития, то к индикаторам конкурентной мезополитики можно отнести все те показатели, которые отражают уровень экономического развития региона, т. е. в качестве индикатора достижения первой цели логично использовать показатели — ВРП на душу населения, среднедушевой денежный доход, стоимость потребительской корзины и т. д.

К индикаторам компенсационной мезополитики, отражающим социальную эффективность развития региональных пространств, относятся такие показатели, как уровень социальной напряженности либо уровень развития социальной инфраструктуры (уровень безработицы, доля населения с высшим образованием, число студентов на 10 тыс. жителей и др.); отношение дохода на душу населения к стоимости потребительской корзины или величине прожиточного минимума, а также интегральный показатель уровня жизни населения — средняя ожидаемая продолжительность жизни.

Кроме того, к индикаторам компенсационной мезополитики можно отнести все те показатели, которые связаны с механизмом регулирования обеспеченности региона бюджетными ресурсами, а именно: трансферты ФФПР (другие трансферты на душу населения); удельные расходы региональных бюджетов; доли различных расходных статей в расходах региональных бюджетов и т. д. Разумеется, уровень социально-экономического положения региона может быть описан и более детально с применением таких показателей, как обеспеченность населения школами и больницами, демографические показатели, обеспеченность жильем и т. д.

Очевидно, что для региональной политики в целом ее цели должны быть сформулированы в терминах конечных, общественно значимых результатов. В то же время на уровне отдельных исполнительных органов (министерств, департаментов и др.) естественно выражать цели региональной политики в терминах индикаторов непосредственных результатов экономической эффективности.

Можно также предположить, что «конечные» социальные индикаторы развития регионов будут менее гибкими, реагирующими на воздействие только в долгосрочном периоде, в отличие от «прямых» экономических индикаторов, изменение которых можно наблюдать в отчетном периоде. Принимая в целом эту предпосылку, необходимо одновременно учитывать то, что доминирование экономических показателей над социальными в

качестве объекта ответственности для регионального руководства может порождать эффект «работы на показатель», когда последнее не столько стремится добиться требуемых результатов по существу, сколько обеспечить требуемое значение показателя, используя при этом все разнообразие форм оппортунистического поведения.

Другими словами, фактически применяемая центром система экономических индикаторов заставляет региональные власти корректировать свои цели, переводя принимаемые решения из области эффективных в область «выполняющих требования центра».

В свою очередь, доминантность целей российской региональной политики должна предопределяться расширенным поиском новых, несырьевых «точек роста» и концентрацией ресурсов в целях устойчивого воспроизводства и укрепления их конкурентных преимуществ.

Однако возможности межрегиональной концентрации и мониторинг эффективного перераспределения ресурсов при росте центростремительной поляризации российского экономического пространства существенно ограничены, поскольку одни индикаторы развития экономического пространства легко поддаются измерению и прямому воздействию, воздействие же на другие индикаторы как со стороны регионов, так и федерального центра весьма затруднено.

Все это приводит к тому, что слабо используемые конкурентные инструменты мезополитики, направленные на поддержание «точек роста», обуславливают фактическое отсутствие действенной инновационной политики в качестве селективной поддержки конкурентных регионов. В этой ситуации требуется не отказ от целей выравнивания государственной мезополитики, а эффективное использование компенсационных инструментов, таких как целевые программы развития, финансируемые из федерального бюджета, а также целевые субвенции и субсидии, которые должны стать более «естественным» инструментом политики федерального центра, чем «выравнивающие» бюджетные дотации.

Таким образом, опасна односторонняя ориентация как на цели компенсационной, так и на цели конкурентной мезополитики, связанная с выбором неадекватных инструментов осуществления обоих типов политики, основанных на неправильном понимании содержания соответствующего направления развития региональных пространств.

¹ В Конституции РФ (1993) отсутствовала специальная статья, определяющая цели федеральной экономической политики в отношении регионов. В дальнейшем первым нормативным документом, закреплявшим региональный аспект экономической политики государства, стал Указ Президента РФ «Основные положения региональной политики в РФ» (№ 803 от 03.06.1996), а концепция «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» появилась только в 2005 г.

² *Ларина Н.И.* Смена парадигмы в региональной политике // Регион: Экономика и социология. 2000. № 4.

³ *Мау В.* Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики. 1998. № 11. С. 6.

⁴ *Силаев Е.Д.* Эффективность экономики региона. М., 1987. С. 12.

⁵ *Грайберг А.Г.* Региональная политика в программе экономических реформ. М., 1995.

⁶ *Золотарева А., Ледерман Л., Луговой О., Энтьов Р.* Неплатежи в российской экономике и регионах. М., 2001.

⁷ *Журавская К.* Стимулы к обеспечению общественными благами на местах: бюджетный федерализм по-русски. М., 1998. С. 8.

⁸ *Ясин Е.* Экономический рост как цель и как средство: современная ситуация и перспективы российской экономики // Вопросы экономики. 2001. № 9.

⁹ *Попова Д.* Уровень и факторы неравенства в странах с переходной экономикой: сравнительный анализ показателей по регионам России и по странам Восточной Европы // РЭЦЭП. М., 2002.

¹⁰ В «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (2005) заявляется о необходимости перехода от «политики выравнивания» к политике «поляризованного» («сфокусированного») развития.

¹¹ *Щеудин А., Девяткин С.* О новой парадигме управления региональным развитием // Устойчивое развитие. Наука и практика. 2002. № 1.

¹² В «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (2005) указывается, что регион можно считать «локомотивом», если он удовлетворяет следующим параметрам: 1) в нем наблюдается устойчивая тенденция к росту пассажиро- и грузопотока; 2) наличие в регионе научно-образовательного центра мирового или федерального значения; 3) сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны; 4) высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал; 5) уже осуществляется весомый вклад в прирост ВВП страны; 6) в нем существует или может сложиться стратегическое партнерство власти, гражданского общества и бизнеса; 7) в перспективе 10–12 лет он может стать «девелопером» для соседних территорий.

Даже при беглом взгляде видно, что критерии сгруппированы разработчиками по принципу «The last but not the least» («последнее по порядку, но не по значимости»).

Статья поступила в редакцию 15 февраля 2006 г.