



УДК 911:3

Проектный подход в региональной политике России

И. А. Дец (igordets@ya.ru)

Аннотация. Региональная политика стала важной частью государственной политики разных государств. Европейский опыт региональной политики включает распределение средств между территориями через структурные фонды на основе объективных критериев. Современная российская региональная политика сконцентрировалась на таких локальных индустриальных проектах, как «Урал Промышленный – Урал Полярный», «Нижнее Приангарье» или инфраструктурных проектах, как проведение зимних Олимпийских игр-2014 в Сочи и встречи глав государств АТЭС-2012 во Владивостоке. Этот проектный подход имеет множество составляющих, которые необходимо обсуждать и изменять к лучшему.

Ключевые слова: территориальное развитие, региональное развитие, региональная политика, местное сообщество, малый бизнес.

Для человека, не отягощенного проблемами выживания, недоступностью медицины или другими значительными проблемами, одним из главных критериев оценки жизненного пространства является понятие комфорта. Оно существует вместе с человеком и постоянно пополняется новыми составляющими, начиная от наличия неограниченного количества предметов обихода и защищенного жилища, заканчивая требованиями к высокому качеству окружающей социальной среды и насыщенностью городской жизни культурными событиями. Очень часто, особенно в наше время, недостаток комфорта жизненного пространства на одной территории приводит к оттоку из нее мигрантов – наиболее активных и интеллектуально развитых представителей местного сообщества – в другие территории, более привлекательные на их взгляд. И тогда перед властями территории, испытывающей миграционный отток, может встать вопрос удержания населения. В условиях свободы передвижения достижение такой цели трудновыполнимо, но хотя бы отчасти возможно через активное развитие территории, что показывает накопленный человечеством опыт [7].

Итак, необходимость в развитии территории очевидна, но что подразумевает под собой территориальное развитие как понятие? Очень часто его склонны отождествлять с экономическим развитием, что наглядно проиллюстрировало заявление руководства России в начале 2000 г. о необходимости достижения двукратного роста ВВП страны к 2010 г. Реализации

планов помешал наступивший мировой экономический кризис [4], но может ли простое удвоение ВВП служить цели территориального развития?

Экономическое развитие, выражаемое процентным ростом валового внутреннего продукта, не всегда имеет осязаемое отражение в окружающей нас реальности. На пути преобразования доходов компаний и индивидуальных предпринимателей в строящиеся больницы и детские сады, реконструируемые автодороги и улучшающийся общественный транспорт находится много «развилки»: сложная налоговая система, распределение расходов бюджетов разных уровней, реализация намеченных проектов и др. Но все эти «развилки» не могут быть независимыми друг от друга или служить разрозненным целям. Все они должны действовать согласно изначально определенной стратегии, чтобы эффект от экономического роста для всего населения и хозяйства не был эпизодическим или неявным, а наоборот, комплексным, постоянным и нарастающим. То есть необходимым результатом любого экономического развития является развитие территории или территориальное развитие, достигаемое через четко отлаженную и основанную на стратегии развития систему перераспределения средств в сферы обслуживания человека. Становится очевидным, что территориальное и экономическое развитие не являются синонимами.

К вопросу определения сущности территориального развития подошло множество исследователей: Алаев, Лексин, Приваловская, Скопин, Тархов, Фетисов, Швецов и др. В своих представлениях о территориальном развитии они уделяют внимание социальному, экономическому, экологическому и культурному развитию, также особо подчеркивается роль информационного развития. Свое достаточно общее, но точное определение дает Лаженцев: «Территориальное развитие – это регулируемый процесс позитивных преобразований структуры народного хозяйства, направленный на создание оптимальной среды жизни населения» [1, с. 100]. Необходимое дополнение к этому определению дает подход Сысоевой, который утверждает необходимость фокусировки на формировании инфраструктуры, связанной с качеством жизни и воспроизводством человеческого потенциала, где экономическая составляющая является фактором, а не содержанием такого развития [3].

Для успешного территориального развития важно также понимать факторы, оказывающие на него влияние, которые, как и в любом процессе, делятся на внутренние и внешние. Внутренние факторы территориального развития сводятся, в первую очередь к триаде «природа, население и хозяйство», кроме того, следует отдельно упомянуть финансовые факторы общественного сектора (табл. 1). К внешним факторам, влияющим на территориальное развитие, относятся соседние территории и взаимоотношения с ними, а также связи с остальным внешним миром, которые можно свести к миграционным потокам и притоку инвестиций. Но из внешних факторов наиболее весомое значение для территориального развития имеет

государственная поддержка территорий, которая представлена во множестве проявлений, но в целом укладывается в общее понятие региональной политики.

Таблица 1

Внутренние и внешние факторы территориального развития

Внутренние	Внешние
<ul style="list-style-type: none"> – Природные – климатические условия, наличие природных ресурсов и т. п. Население – демографическая структура, динамика численности, внутренние миграционные потоки, уровень образованности населения и пр. Экономические – существующая структура экономики с выделением преобладающих отраслей, доля предприятий малого и среднего бизнеса, доли обслуживающего и информационного секторов в экономике и т. д. Финансовые – наполняемость бюджета территории, наличие и размер дефицита бюджета, основная направленность расходов (социальная направленность, пр.). 	<ul style="list-style-type: none"> – Соседние территории – развитость их экономик, интенсивность экономических, культурных и других связей с ними и пр.; – Приток инвестиций извне. – Внешние миграционные потоки. – Прямая и косвенная государственная поддержка территории – создание программ развития территорий и макрорегионов, формирование свободных экономических зон и технопарков, трансферты, целевые программы, бюджетные инвестиции и кредиты, финансовые гарантии, финансовая помощь региональным отраслевым промышленным комплексам и крупным предприятиям и т. д.

В качестве примера развитой региональной политики часто приводится пример Европейского Союза, где потребность в ее проведении осознали уже достаточно давно. Особенно удачным в ЕС считают практику региональной политики в отношении Ирландии, чей уровень ВВП на душу населения в момент ее вступления в ЕС в 1973 г. составлял 64 % от среднего показателя по ЕС, а теперь является одним из самых высоких в Союзе [5]. На осуществление региональной политики в ЕС тратятся значительные суммы: с 2007 по 2013 гг. запланировано выделить 350 млрд евро, что составляет более трети всего бюджета ЕС. Все средства распределяются в рамках трех фондов: Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд и Фонд сплочения. Возможность получения средств из фондов регулируется четким критерием – уровнем ВВП на душу населения, который хоть и не отражает полной картины, но позволяет распределять средства, исходя из объективных данных. Так, основные средства на развитие инфраструктуры, экономического и человеческого потенциала предоставляются территориям с уровнем ВВП на душу населения менее 75 % от средней в ЕС (или 17 из 27 стран-членов ЕС). На помощь Фонда Сплочения (Cohesion Fund) в реализации экологических и транспортных проектов в области инфраструктуры, а также в развитии возобновляемых источников энергии могут рассчитывать территории с уровнем ВВП на душу населения в 90 % от среднеевропейского. А поддержку исследований

и инноваций, устойчивого развития и профессиональной переподготовки могут получить любые регионы. Таким образом, достигается достаточно взвешенная региональная политика развития отстающих территорий и поддержка успешных. Интересно, что использование аналогичного критерия выделения основной помощи (показатель ВРП на душу населения менее 75 % от среднего по стране) применительно к США в 2002 г. позволило бы получить финансирование только двум штатам Миссисипи и Западной Вирджинии, где проживало 2 % населения США [6]. В свою очередь, проведение подобных подсчетов для России дает противоположный результат (рис. 1) – в 2007 г. количество получателей средств по критериям структурных фондов ЕС составило бы 50 (из 83 субъектов РФ). К сожалению, это число практически не меняется с конца 1990-х гг., когда произошло «расслоение» регионов по данному экономическому признаку.

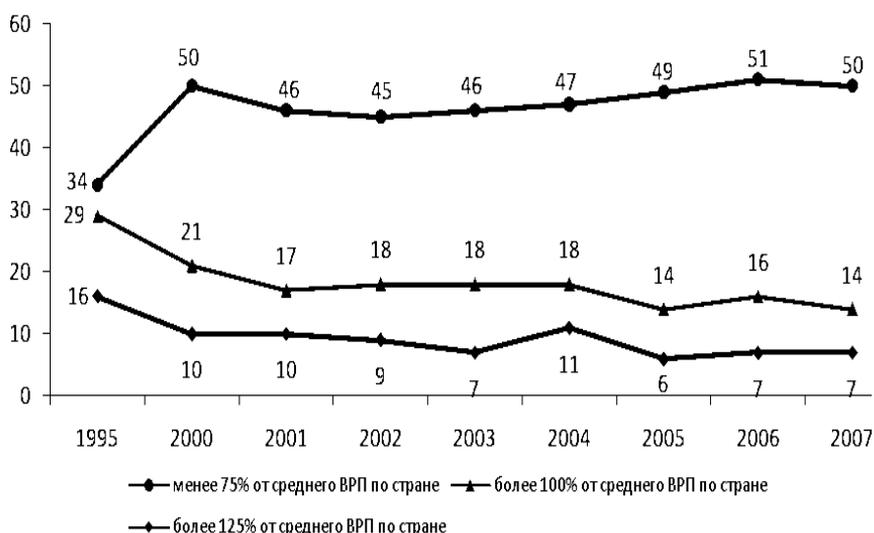


Рис. 1. Количество регионов РФ с различными показателями ВРП на душу населения, по годам (составлено по [2])

Но, возможно, следование критериям ЕС в вопросах региональной политики не является панацеей для России. Те же 50 регионов с самым низким среднедушевым показателем ВРП в 2007 г. расположились, в основном, в Европейской России (рис. 2). Даже применение критерия подушевого ВРП в 90 % от среднего по РФ незначительно меняет ситуацию (рис. 3), в которой без финансирования оказались бы практически все северные регионы России. Однако использование аналогичных объективных критериев вкпе с системным подходом к территориальному развитию в региональной политике необходимо. Пока же региональная политика в нашей стране приобретает отчетливый проектный оттенок.



Рис. 2. Регионы РФ с подушным ВРП менее 75 % от среднероссийского



Рис. 3. Регионы РФ с подушным ВРП менее 90 % от среднероссийского

Проекты развития крупнейших территорий, такие как «Урал Промышленный – Урал Полярный», «Нижнее Приангарье» или такие «точечные» проекты, как строительство объектов к зимней Олимпиаде в Сочи в 2014 г., проведение саммита АТЭС-2012 г. во Владивостоке, Универсиады в Казани в 2013 г. направлены на значительное улучшение транспортной и, отчасти, социальной инфраструктуры, но имеют один существенный недостаток – они не предполагают стимулирования самостоятельного развития территорий. Всем остальным территориям, не охваченным проектами, остается надеяться на создание новых территориальных проектов развития, в которые могли бы попасть и они. Именно по причине отсутствия четкой и ясной региональной политики, по которой территории имели бы чувствительные стимулы для саморазвития, в последние годы можно наблюдать

картину постоянного «выпрашивания» средств под различные «знаковые» события: объединения субъектов федерации, празднования юбилеев городов и т. п.

На основе проектного подхода федеральный центр начал разработку стратегий развития для целых частей страны. В настоящее время утверждена Правительством стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского Региона до 2025 года, разрабатывается аналогичный документ для Северного Кавказа. Однако предлагаемые в них меры стимулирования экономики часто вновь предполагают реализацию локальных, малосвязанных между собой проектов.

При рассмотрении реализуемых федеральных проектов и программ развития стоит также обратить внимание на то, что их воплощение предусматривает участие крупного частного капитала. Ставка на таких игроков кажется вполне естественной – для них привлечение огромных инвестиций на реализацию проектов не является непосильной задачей. Но данный односторонний подход в будущем вновь может привести к уже известным проблемам. Так как под инвесторами обычно подразумеваются либо крупнейшие естественные монополии, либо участники вертикально-интегрированных структур, то на территории реализации проекта появляется стандартная схема – привлеченные извне инвестиции создают предприятие, которое становится частью крупной компании, зарегистрированной, как правило, в другом субъекте РФ. Поэтому, как только новое предприятие начинает приносить прибыль, значительная ее часть отравляется за границы территории. Так внешние инвестиции становятся своеобразным «насосом», выкачивающим ресурсы и прибыли с территории. Еще одним важным недостатком крупного частно-государственного проектного освоения можно назвать формирующуюся на территории реализации проекта структуру экономики. Большинство из реализуемых проектов нацелено на извлечение природных ресурсов, что в будущем только обострит проблему «сырьевого крена» в экономике.

В рассматриваемом нами современном проектном подходе в региональной политике России существует еще одна слабо изученная сторона – местное сообщество. При разработке проекта, местному населению внимания обычно уделяется крайне недостаточно, а все взаимодействие с ним часто укладывается в некоторую помощь местным социальным учреждениям, либо финансированием программ социально-экономического партнерства с территорией. Однако практически никогда не учитываются ожидания местных сообществ (значительное увеличение поступлений в местный бюджет, сокращение безработицы, развитие социальной сферы и т. д.), которые по итогам реализации проектов в большинстве случаев не оправдываются. К сожалению, при разработке проектов инвесторы рассматривают территорию лишь как ресурс для развития бизнеса и не делают попытки анализировать возможности местного сообщества. Но вопрос, каким должно быть сообщество для успешной реализации проекта, а также для дальнейшего «саморазвития» территории, не может оставаться без внима-

ния. Только внешнее вливание инвестиций не меняет в корне ход развития территории, если это происходит независимо от изменений в локальных и региональных общественных отношениях. Поэтому в любой крупномасштабный территориальный проект необходимо включать анализ местного сообщества и план мероприятий, направленных на удовлетворение его интересов и необходимую «корректировку» его качественных характеристик. В таком случае население бесконфликтно принимает сам проект и его реализацию, а происходящие перемены плодотворно влияют на развитие сообщества, т. е. территориальное развитие протекает более сбалансированно в целом, а не замыкается только в своей «экономической» части.

Но и здесь мы сталкиваемся с очередной проблемой – отсутствием мониторинга происходящих в местном сообществе изменений. Этому вопросу, как и предварительным исследованиям, также не уделяется должного внимания. Глубокое исследование изменений в локальных отношениях, происходящих при реализации крупнейших частно-государственных проектов, могло бы помочь скорректировать часть из них, учесть совершенные ошибки в будущем и вообще ответить на вопрос эффективности реализации таких масштабных инвестиционных проектов.

Еще один неосвещенный вопрос, тесно переплетающийся с предыдущими, это развитие нижних этажей экономики вне отраслей специализации территории, вне структур финансово-промышленных групп. Приход крупных компаний на территорию отнюдь не становится катализатором развития малого и среднего бизнеса. Невнимание на стадии разработки проекта к вопросу влияния создаваемых предприятий на развитие местного малого и среднего бизнеса приводит к тому, что такое влияние часто остается минимальным. Крупные предприятия в российских условиях редко самостоятельно занимаются поиском возможных путей сотрудничества с местными небольшими предприятиями, а предпочитают действовать по отработанным ранее связям и каналам. Это приводит к тому, что новый средний и малый бизнес на территории практически не создается, а его доля в экономике территории значительно сокращается, что в свою очередь приводит к чрезмерной зависимости территории от вновь создаваемых крупных предприятий, вплоть до образования монопрофильной экономики. Из-за отсутствия внимания к проблеме на этапах разработки проекта и его начальной реализации в дальнейшем такие территории могут потребовать отдельного внимания Правительства, какое сейчас привлекают так называемые моногорода.

Изучение вопроса развития нижних этажей экономики территории помогло бы в разрешении еще одной проблемы – медленного накопления местного инвестиционного капитала. Именно местный инвестиционный капитал является наиболее эффективным для развития территориальной экономики, ведь, по меньшей мере, все прибыли, получаемые от его развития, облагаются налогом на территории, а также с большей вероятностью идут на дальнейшее развитие бизнеса. При этом прибыль вертикально-интегрированных структур в большинстве случаев не остается на террито-

рии. Развитие малого и среднего бизнеса на территории в таком ключе видится более благоприятным для территориального развития, чем реализация крупномасштабных инвестиционных проектов, не предусматривающих развития нижних этажей экономики. Поэтому улучшение условий ведения малого и среднего бизнеса и накопление местного инвестиционного капитала должно стать обязательной частью при разработке и реализации масштабных инвестиционных проектов, уже ставших основным направлением реализации государственной региональной политики в России.

Список литературы

1. *Лаженцев В.* Территориальное развитие: методология, опыт и регулирование / В. Лаженцев. – СПб. : Наука, 1996. – 109 с.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009 : стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – 990 с.
3. *Сысоева Н.* Институциональный подход в исследованиях проблем территориального развития // Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития. – Ростов н/Д. : Изд-во ЮФУ, 2010. – С. 364–365.
4. *Шмелин С.* Пузырь удвоения ВВП [Электронный ресурс] / С. Шмелин. – URL: <http://www.gazeta.ru/column/shelin/2935632.shtml> (дата обращения: 13.10.2010).
5. Activities of the European Union – Regional Policy [Электронный ресурс]. – URL: http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm (дата обращения: 14.10.2010).
6. *Puga D.* European regional policies in light of recent location theories // Journal of Economic Geography. – Oxford University Press, 2002. – N 2. – P. 373–406.
7. *Storper M.* Rethinking human capital, creativity and urban growth / M. Storper, A. Scott // Journal of Economic Geography. – Oxford University Press, 2009. – N 9. – P. 147–167.

Project Approach in Russian Regional Policy

I. A. Dets

Annotation. Regional policy has become an important part of the state policy in different countries. European experience of Regional Policy includes allocation of funds between regions across the Structural Funds according to objective criteria. The present Russian regional policy is concentrated on such local industrial projects as “Ural Promyshlennyj – Ural Polyarnyj” (“Ural Industrial – Ural Polar”), “Nizhnee Priangarie” (The Lower Part of Angara Region) or infrastructure projects as Winter Olympic Games 2014 in Sochi, APEC summit 2012 in Vladivostok. And this project approach has a lot of components to discuss and improve.

Key words: Territorial development, regional development, Regional Policy, local community, small business.

Дец Игорь Андреевич
аспирант

Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН
664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1
тел. (3952) 42-68-20