

*О. КУЗНЕЦОВА,
кандидат экономических наук,
начальник отдела РЦЭР при Правительстве РФ*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Прошедший 2001 год был отмечен повышенным вниманием федеральной власти, причем как законодательной, так и исполнительной, к регулированию экономического развития регионов (или региональной политике). Российским правительством была одобрена Концепция федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области, принят ряд федеральных целевых программ, в том числе “Юг России”, “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года”, “Развитие Калининградской области на период до 2010 года”, “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и на период до 2015 года)”, подготовлена “Стратегия развития Сибири”. Государственная дума приняла в первом чтении федеральные законы “Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации” и “Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации”.

В данной работе мы поставили задачу рассмотреть теорию федерального регулирования экономического развития регионов, то есть основы выработки мер, которые могут целенаправленно предприниматься центральными властями для ускорения экономического роста в отдельных регионах. Поэтому здесь не идет речь о текущей финансовой помощи региональным бюджетам (носящей в России социальную направленность) и выделении средств из федерального бюджета на создание социальной инфраструктуры – эти задачи решаются в рамках межбюджетных отношений, которые являются предметом самостоятельных исследований.

Несмотря на распространенность термина “региональная политика”, однозначного определения его до сих пор не отсутствует. В данной работе мы используем его как синоним термина “государственное регулирование экономического развития регионов” – именно такое значение придается категории “региональная политика” в западной литературе.

Несмотря на повышенный интерес к региональной проблематике (которого в прежние годы, пожалуй, не было), сколько-нибудь определенного мнения относительно того, какой должна быть региональная политика в России (ее масштабы, методы, объекты и т.д.) так и не существует¹. В ходе дискуссий о роли государственного регулирова-

¹ Доказательством тому являются слишком общий и во многом декларативный характер и законопроекта “О государственном регулировании территориального

ния экономического развития регионов сторонниками как увеличения, так и сохранения (или сокращения) его масштабов ряд принципиальных вопросов остается без ответа:

– если в России федеральные власти не будут осуществлять регулирование развития отдельных территорий, могут ли сократиться диспропорции в уровне экономического развития территорий (речь идет именно об уровне экономического развития, а не финансировании текущих бюджетных расходов)?

– может ли региональная политика достигнуть такой цели, как стимулирование ускоренного (по сравнению со средним по стране) роста в наиболее отсталых в экономическом отношении регионах?

– какие инструменты региональной политики в наибольшей степени способствуют достижению ускоренного роста в экономических отсталых регионах – налоговые льготы, инвестиции в инфраструктуру и др.?

Поскольку федеральные органы власти полностью отказаться от проведения региональной политики не могут хотя бы в силу политических соображений, то для повышения эффективности расходовемых на данные цели средств ответы на такие вопросы крайне желательно найти. Помочь в этом может изучение и соответствующих теорий, и мирового опыта, и российской практики последнего десятилетия.

Изучению региональных теорий (в том числе теорий региональной политики) в России в последнее десятилетие уделялось относительно немного внимания. Несмотря на то, что издано немало книг по региональной экономике, теоретические основы региональной экономики рассматриваются только в некоторых из них. Мы предприняли попытку проанализировать существующие региональные теории с точки зрения возможностей их использования в решении прикладных задач государственного регулирования экономического развития регионов в России.

Теории региональной политики формируют направления государственного регулирования экономического развития регионов. Однако ограничиваться только их изучением в достаточной степени бессмысленно, поскольку они по большей части основываются на теориях экономического роста регионов (иначе говоря, невозможно судить о региональной политике без выявления причин, обуславливающих различия между регионами по темпам экономического роста).

Существует два основных подхода к построению теорий регионального роста. Первый – применение к регионам моделей экономического роста аналогичных моделям, разработанным для объяснения роста экономики страны в целом (development economics). Второй базируется на анализе поведения отдельных предприятий или фирм, поскольку именно их деятельность определяет прежде всего развитие регионов.

развития”, и раздела по федеральной региональной политике в правительственной “Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)”. Напомним, что в долгосрочной программе социально-экономического развития, подготовленной в Центре стратегических разработок раздела “региональная политика” вообще не было.

Причины, по которым компании выбирают для своей деятельности тот или иной регион, рассматриваются теориями размещения.

Разработкой анализируемых теорий занимались как экономгеографы, так и экономисты, что неудивительно, поскольку провести четкую границу между экономической географией и региональной экономикой практически невозможно².

В разных странах приоритет отдавался различным направлениям региональной теории. Наиболее сильные научные школы сложились в Германии, Швеции, Великобритании, США и Франции. В Германии традиционно повышенное внимание уделялось теориям размещения (Й.Г. фон Тюнен, В. Лаунхардт, А. Вебер, А. Предель, А. Лёш, Р. Гроц и др.), регионального роста (Х. Зиберт) и регулирования территориального развития (В. Кристаллер и А. Лёш), однако в основном они лишь продолжали развитие идей представителей других национальных школ.

В первой половине XX в. теориями размещения активно занимались и в Швеции в рамках стокгольмской школы экономической мысли – в 1920-1930-е годы наибольшую известность получили работы Т. Палландера. Несколько позднее Г. Мюрдаль создал одну из базовых моделей регионального роста. Среди шведских ученых-регионалистов надо назвать также Т. Хэгерстранда, сыгравшего немалую роль в развитии как теорий размещения, так и регулирования территориального развития.

Британская школа представлена исследователями практически всех направлений региональной теории (Д. Смит, Х. Ричардсон, С. Деннисон, Э. Робинсон, Г. Камерон и ряд других ученых). В этом она схожа с американской школой (значительный вклад в развитие теорий размещения внесли Х. Хотеллинг, Р. Вернон, М. Сторпер, Р. Уолкер, теорий регионального роста – Дж. Фридман, Э. Таафе, теорий государственного регулирования территориального развития – Э. Гувер). Вместе с тем англо-саксонские исследования в региональной теории не сформировали таких законченных научных концепций, как германские классические теории размещения.

Французские экономисты и экономгеографы всегда проявляли повышенный интерес к социальным вопросам, в региональной теории наибольший вклад был ими внесен в развитие научных направлений, связанных с урбанистикой – концепции “полюсов роста” и “осей развития” (Ф. Перру, Ж.-Р. Будвиль, П. Потье).

Крупные исследования в области региональной теории велись и отечественными экономистами и географами. В основном они связаны с развитием западных идей. Самобытными являются главным образом работы представителей университетской районной школы

² Интересно, что объяснение этому давали даже философы. В соответствии с генетической классификацией наук по формам движения материи (в линейном виде она была предложена Ф. Энгельсом, в нелинейном виде – Б. Кедровым; развитием нелинейной классификации занимался В. Лямин) экономическая география и региональная экономика находятся на стыке географии (вернее, физической географии) и экономики (точнее, части общественных наук) (см.: Лямин В. География и общество. Философские и социологические проблемы географии. М.: Мысль, 1978).

экономической и социальной географии. Особенно большой вклад в ее укрепление внесли Н.Н. Баранский, Н.Н. Колоссовский, И.А. Витвер и Ю.Г. Саушкин.

Теории размещения

Все теории размещения можно разделить на статические и динамические³. Статические теории появились еще в первой половине XIX в., динамические – примерно через век – в начале XX столетия. Первые теории размещения, считающиеся теперь *классическими штандортными*⁴ теориями, связаны с именами Й.Г. фон Тюнена, В. Лаунхардта и А. Вебера⁵. Основными особенностями этих теорий являются:

- рассмотрение одного отдельно взятого сельскохозяйственного или промышленного предприятия,
- предположение о том, что данные по всем факторам размещения можно собрать, обобщить и получить точный ответ об оптимальном месте строительства предприятия (размещении производства).

Й.Г. фон Тюнен считается первым, кто выявил наличие объективных закономерностей размещения товарного производства (первая его работа появилась в 1826 г.). Тюнен предложил модель размещения, специализации и выбора способов ведения сельского хозяйства в зависимости от расстояния до города, являющегося и рынком сбыта сельскохозяйственной продукции, и поставщиком промышленных товаров. В качестве основного фактора размещения в модели Тюнена выступают транспортные издержки.

Транспортный фактор считал решающим и В. Лаунхардт, рассматривавший уже промышленные предприятия. Правильный выбор места для их размещения он обосновывал минимизацией транспортных издержек доставки сырья, вспомогательных материалов и готовых изделий.

А. Вебер считается разработчиком первой цельной теории размещения промышленности (появившейся в начале XX в.). Ведущим критерием оптимальности размещения в соответствии с теорией Вебера является минимизация суммарных издержек производства и сбыта. При этом должны учитываться транспортные и трудовые издержки, расходы на сырье и энергию, а также фактор агломерации (выгода от агломерации определяется технической и пространственной концентрацией производства, возможностью использования специализированной ремонтной базы, инфраструктуры).

Классические штандортные теории в 1920-е годы были подвергнуты критике со стороны А. Предёля и Т. Паландера. Предель указы-

³ См. также: Витковский О. География промышленности зарубежных стран. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997.

⁴ Standort – местоположение, размещение (*нем.*). Применительно к статическим теориям термин “штандортные теории” является синонимом термина “теории размещения”.

⁵ Наиболее полный обзор данных теорий см.: Palander T. Beitrage zur Standortstheorie. Uppsala, 1935.

вал на множественность наиболее удачных мест размещения (то есть отрицал возможность математического определения оптимального места локализации). Паландер предложил специальные (для предприятий разных отраслей) и общую штандортные теории. Помимо факторов размещения, рассматривавшихся его предшественниками, он особое внимание уделял территориальным различиям в спросе, дифференциации цен на ресурсы, а также возможностям применения альтернативных технологий в зависимости от места размещения предприятия⁶. Работы Предёля и Паландера ознаменовали собой переход к новому этапу в развитии теорий размещения.

Наиболее яркими представителями нового этапа развития теорий размещения (начало которого относится примерно к середине XX в.) являются Август Лёш и Дэвид Смит – их теории называют *новыми или неоклассическими штандортными* (причем определение “неоклассические” отнюдь не означает их принадлежность к неоклассической экономической теории)⁷. Принципиальное отличие неоклассических теорий от классических – осознание невозможности создания общей теории размещения промышленного производства, способной обеспечить оптимальную территориальную аллокацию производителей. Соответственно, выбор места размещения производства частными предпринимателями осуществляется всегда субъективно. Критерием оптимальности размещения является максимизация чистой прибыли. При этом неоклассические теории, так же как и классические, имели дело с отдельными промышленными предприятиями.

На этом этапе развития штандортных теорий было рассмотрено большее число факторов, учитываемых при выборе места размещения предприятий. А. Лёш считал необходимым принимать во внимание налоговую систему, государственные границы, технический прогресс, Д. Смит – проблемы охраны окружающей среды, Б. Зимин – фактор инерции размещения (влияние месторасположения старых мощностей на размещение новых).

Развитие статических теорий продолжается вплоть до настоящего времени, в основном в направлении увеличения числа учитываемых факторов размещения предприятий. Кроме того, стали рассматриваться не только однозаводские, но и многозаводские промышленные фирмы (работы Райнхольда Гроца в начале 1980-х годов). Именно многозаводские промышленные фирмы преобладают в действительности, часто в их состав входят и предприятия третичного сектора экономики. Подход к проблеме оптимизации размещения в таких компаниях по сравнению с однозаводскими кардинально меняется. Важнейшая цель многозаводской фирмы – размещение отдельных предприятий для достижения наименьших издержек и наивысших прибылей компанией в целом⁸.

⁶ Ibid.

⁷ Классические и новые (неоклассические) штандортные теории на русском языке наиболее подробно рассмотрены в: Гранберг А. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

⁸ Grotz R. Räumliche Beziehungen industrieller Mehrbetriebsunternehmen. – Stuttgarter Geographische Studien. 1982, Band 92, s. 225–243.

Динамические теории размещения появились, как уже говорилось выше, в первой половине XX в. Первой, еще примитивной динамической концепцией можно назвать модель Х. Хотеллинга, обосновавшего в своей работе конца 1920-х годов оптимальное размещение предприятий двух конкурирующих друг с другом производителей.

В отличие от статических, в рамках динамических теорий рассматриваются преимущественно многозаводские, а не однозаводские компании. Динамической теорией размещения можно считать *концепцию продуктово-производственного цикла Р. Вернона* (возникшую в 1960-е годы), хотя, конечно, она выходит далеко за рамки региональных теорий. основополагающее утверждение Р. Вернона – любой продукт имеет ограниченный жизненный цикл, в течение которого выявляются характерные изменения в процессах его производства, а вместе с тем, и изменения в оптимальности его размещения. Жизненный цикл нового продукта включает несколько стадий – разработку, освоение, зрелость, стандартизацию, которые существенно различаются по соотношению основных факторов размещения.

Концепция Вернона подвергалась критике за технологический детерминизм и недооценку роли социально-экономических факторов и самих промышленных фирм. Поэтому авторы последующих теорий стали обращать основное внимание не на внешние условия и факторы размещения, а на особенности возникновения и развития (прежде всего организацию производства и сбыта) промышленных фирм и предприятий, их активную роль в создании условий для своего развития.

Современные динамические теории сравнительно немногочисленны, их разработка связана с именами малоизвестных исследователей⁹. В рамках динамических концепций выделяются стадии территориального развития промышленных фирм, на каждой из которых компании руководствуются различными критериями размещения своей деятельности. Так, Сторпер и Уолкер выделяют 4 таких этапа. Первый – “локализация” – размещение новых промышленных фирм и предприятий на новых территориях. Второй – “селективная субурбанизация” – наращивание мощностей этих фирм по мере укрепления их рыночных позиций на изначально выбранных территориях. Третий – “дисперсия” – продвижение промышленной фирмы далее на периферию. И, наконец, четвертый – “перемещение центров тяжести в размещении” – перенос производства под воздействием обновления

⁹Schlunze R. Japanese Investment in Germany: a Spatial Perspective. – Wirtschaftsgeographie, Band 11, 1997.; Storper M. The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade. – Economic geography, 1992, № 1, p. 60–93; Walker R., Storper M. Capital and Industrial Location. In: Progressive Human Geography. 1981, p. 473–509; Hakanson L. Towards a Theory of Location and Corporate Growth. In: Hamilton F., Linge G. (eds.). Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment. Vol. I: Industrial Systems. London, 1979, p. 115–138; Кузнецов А. Германия: современные особенности географии прямых зарубежных инвестиций. В кн.: Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. 1999, выпуск 14. Проблемы социально-экономической географии зарубежного мира на пороге третьего тысячелетия, с. 69–81.

промышленной структуры, например, на основе технологических нововведений, из-за изменений структуры спроса, эволюции старых отраслей и производств. Фирмы – носители процессов обновления нередко размещаются за пределами ранее возникших крупных промышленных центров, что возвращает процесс на стадию “локализации”.

Применительно к прямым иностранным инвестициям А. Кузнецов выделяет два основных типа распространения предприятий фирм из разных государств по территории страны, принимающей инвестиции. Первый свойствен для компаний из отдаленных стран, которые начинают свою деятельность в крупнейших экономических центрах страны, а затем распространяют ее на близлежащие города или центры более низкого иерархического уровня в других районах страны. Второй – для фирм из близлежащих стран, открывающих первые крупные предприятия не только в крупных городах, но и в небольших центрах вследствие географической и культурно-исторической близости.

Сколько-нибудь целостной динамической теории размещения к настоящему времени, к сожалению, еще не сложилось.

Теории регионального роста

Прежде чем начать анализировать собственно теории регионального роста, необходимо рассмотреть два связанных с этим вопроса. Первый – соотношение категорий “рост” и “развитие”, второй – определение границ регионов, применительно к которым рассматриваются проблемы роста. Что касается *соотношения роста и развития*, то общепризнанной главной целью государственного регулирования является развитие, а не просто рост. Так, П. Самуэльсон писал о том, что нельзя стремиться лишь к простому количественному росту производства (пусть даже в расчете на душу населения). Необходимо также внутреннее развитие всей социально-экономической структуры общества¹⁰. Позднее многие как зарубежные, так и отечественные авторы отмечали, что бесконтрольный количественный рост может создать угрозу существования всего человечества, поскольку он порождает экологические, энергетические, сырьевые и некоторые другие глобальные проблемы¹¹.

Тем не менее в рамках региональных теорий и тем более при практической реализации мер региональной политики речь идет преимущественно об экономическом росте, а не о развитии. Во-первых, экономический рост в отличие от развития поддается количественным оценкам и поэтому его гораздо проще использовать в исследованиях и на практике. Во-вторых, в пределах одной страны, как правило, более справедливо говорить о региональных диспропорциях в темпах

¹⁰ Самуэльсон П. Экономика, т. 2. М.: НПО “Алгон”, ВНИИСИ, 1992.

¹¹ Интернационализация хозяйственной жизни и глобальные проблемы современности. Под ред. Г. Чибрикова, И. Фаминского, М. Осьмовой, М. Кулакова. М.: Изд-во МГУ, 1989.

экономического роста, а не развития. Необходимо также отметить, что ряд исследователей под ростом понимают развитие¹².

*Определение границ регионов*¹³ Х. Зиберт считал необходимым предпосылкой любой теории территориального развития, обращая внимание на сложности, возникающие при попытках решения этой проблемы. В частности, он говорил о возможности установления явно искусственных границ (на что, правда, он предлагал не обращать особого внимания – в экономической науке часто всю страну рассматривают как точку, что явно искажает отображение реальных экономических связей) и о невозможности идеального деления территории страны на регионы, так как любую местность можно представить как совокупность очень большого числа мелких участков¹⁴.

Теории регионального роста, развивавшиеся в странах Запада были тесно связаны с практической деятельностью государства и опирались на имеющиеся статистические данные. Поэтому они были вынуждены рассматривать в качестве регионов – объектов исследования – административно-территориальные единицы разного иерархического уровня или созданные на их основе так называемые программные (или плановые) районы¹⁵. При этом часто приходилось пренебрегать тем, что региональные границы пересекают территорию узловых (нодальных) социально-экономических районов, то есть объективно существующих ареалов с центром (ядром), собирающим или распределяющим ресурсные и прочие потоки¹⁶. Х. Ричардсон считал, что программные регионы, созданные на базе объективно существующих узловых районов, – идеал для плановиков¹⁷. Фактически узловые районы оставались объектом изучения лишь эконом-

¹² Особенно это характерно для французской экономической школы, в которой рост определяется, в частности, как трансформация структур общества, но измеряется динамикой ВВП (Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, английская, немецкая, испанская терминология, т. 1. М.: Международные отношения, 1994).

¹³ Регион – область, район; часть страны, отличающаяся от других областей совокупностью естественных и (или) исторически сложившихся, относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко сочетающихся с особенностями национального состава населения (Большой экономический словарь. Под ред. А. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 1997).

¹⁴ Siebert H. *Regional Economic Growth: Theory and Policy*. Scranton, 1969.

¹⁵ Сапожников А., Смольников М., Васильев В. Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил. М.: Мысль, 1981.

¹⁶ В географии выделяют несколько типов районов. Однородный (гомогенный) район – ареал, в каждой точке которого районированный объект или явление характеризуется одним и тем же признаком или набором признаков. Узловой (нодальный) район – ареал с центром (ядром), собирающим или распределяющим потоки. Узловые районы возникают главным образом в результате разделения пространства между производственными, социальными, культурными и другими предприятиями и учреждениями, административными и государственными органами (районы тяготения к городам, портам, железнодорожным станциям). Границы узлового района, выявленного по преобладающим потокам, проводятся там, где связи с собственным центром становятся слабее, чем с соседним. (Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины. Гл. ред. А. Трёшников. М.: Советская энциклопедия, 1988).

¹⁷ Richardson H. *Regional Growth Theory*. London, 1973.

географов и в основном с познавательными целями, хотя в рамках районной школы советской географии Н. Баранского – И. Витвера решались и прикладные задачи.

Можно выделить две группы *теорий регионального роста* – неоклассические теории, основанные на производственной функции, и теории кумулятивного роста, являющиеся синтезом неокейнсианских, институциональных и экономико-географических моделей (точнее, первыми предложили модели кумулятивного роста институционалисты, развивали главным образом экономгеографы, а опирались на них при практической реализации мер региональной политики неокейнсианцы).

Что касается *неоклассической школы*, то первые исследования различий в региональных темпах роста здесь основывались на теории, которая используется и для объяснения общенационального экономического роста. Впервые названный принцип применил Дж. Бортс¹⁸. Подобный подход господствовал до середины 1960-х годов¹⁹, однако используется он и в настоящее время²⁰. Основной упор здесь делается на факторы, повышающие производственный потенциал экономической системы. В соответствии с этим подходом, параметры регионального роста определяются количеством и качеством природных ресурсов, общей численностью и квалификацией трудовых ресурсов, запасами капитала и уровнем технологии²¹. Причем прогнозируется сближение цен на факторы производства ввиду их мобильности, что должно привести к выравниванию уровня экономического развития регионов. Такой вывод делается на основе предположения о конкуренции регионов за ограниченные ресурсы. В связи с этим развитие национальной экономики трактуется как результат эффективного распределения ресурсов между регионами. При этом подразумевается, что темп развития национальной экономики задан априорно, а развитие одного региона возможно всегда лишь за счет других²².

Ранние неоклассические теории подвергались критике за недостаточный учет региональных особенностей. Еще в 1960-х годах У. Айзард (первоначально в русской транскрипции – У. Изард) писал об увлечении экономистов-теоретиков динамическими аспектами в ущерб пространственной составляющей²³. В то же время А. Маршалл, считающийся основоположником неоклассической экономической теории, признавал большое значение территориальных аспектов, откладывая их рассмотрение на более поздний период из-за сложности математического учета их воздействия. Действительно, он, указывая на наличие особой стоимости местоположения, ввел для объяснения фак-

¹⁸ Borts G., Stein J. Economic Growth in a Free Market. New York, London, 1964.

¹⁹ Richardson H.W. Regional Growth Theory.

²⁰ См., например: Кадди М. Опыт теории и политики регионального развития: пример для России? В кн.: Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития. Материалы международной конференции. М.: ИЭПП, 2001, с. 507–534.

²¹ Макконнелл К., Брю Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. т. 1. М.: Республика, 1992, 399 с.

²² Михеева Н. Региональная экономика и управление. Хабаровск: РИОТИП, 2000.

²³ Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М.: Прогресс, 1966.

торов размещения производства концепцию “внешней экономии”²⁴. Во многом на этой базе в последние десятилетия неоклассическая школа развивала собственную региональную теорию роста, использующую также производственную функцию, то есть предполагающую учет роли различных производственных факторов, включая технический прогресс.

Наиболее законченную концепцию предлагает Х. Зиберт²⁵. Она основывается на производственной функции, в которой объем потенциально возможного производства в районе ставится в зависимость от таких видов затрат, как капитал, труд, земля и объем технических знаний. Для учета географических особенностей региона Зиберт добавляет в модель транспортные затраты и влияние особенностей социальной системы. При этом транспортные затраты раскладываются на три составляющие, зависящие соответственно от параметров труда, капитала и земли, – именно таким образом учитывается пространственная неоднородность территории. Особенности социальной системы региона признаются внутренними детерминантами экономического роста. Помимо этого допускается возможность взаимозамещения отдельных факторов: их вклад в агрегированный рост может быть различным по регионам. Кроме изолированного района, Зиберт исследует и внешние детерминанты экономического роста региона, имеющего тесные экономические связи с другими регионами страны и с зарубежными государствами.

Во многих поздних неоклассических моделях роста, так же как и в ранних, подразумевается тенденция к выравниванию межрегиональных различий путем перемещения капитала из высокоразвитых районов с пониженной прибыльностью инвестиций в менее развитые, отличающиеся большей доходностью капиталовложений. Уровень заработной платы, наоборот, ниже в менее развитых районах, поэтому трудовые ресурсы перемещаются в высокоразвитые регионы²⁶. Однако для поздних неоклассических моделей характерно более осторожное отношение к сближению уровня экономического развития регионов. Еще А. Лёш отмечал, что тенденция к выравниванию под воздействием лишь стихийных рыночных сил может реализовываться очень медленно²⁷. Зиберт обращает внимание даже на возможность расхождения темпов роста некоторых районов на определенном этапе.

Основные выводы Зиберта, сделанные им исходя из модели, сводятся к следующему. Во-первых, дифференциация в темпах роста региональных экономик определяется скоростью количественных изменений внутренних детерминантов развития, то есть увеличением предложения рабочей силы и повышением ее квалификации, скоростью накопления капитала, частотой технических инноваций. Во-вторых, межрегиональные диспропорции изменяются в зависимости от степени

²⁴ Marshall A. Principles of Economics. An introductory volume. 8th ed. – London, 1925.

²⁵ Siebert H. Regional Economic Growth: Theory and Policy.

²⁶ Сапожников А.Д., Смольников М.В., Васильев В.А. Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил.

²⁷ Лёш А. Географическое размещение хозяйства. М.: Издательство иностранной литературы, 1959.

мобильности факторов производства на разных территориях (внутри страны и между государствами), причем немалую роль здесь играют направления миграции ресурсов. Особое внимание уделяется тенденции к унификации социальных характеристик, что повышает мобильность факторов. В-третьих, необходимо оценивать также вклад каждого детерминанта в ускорение роста, что показывают коэффициенты в моделях, построенных Зиббертом на базе производственных функций.

На наш взгляд, межрегиональная мобильность факторов роста является наиболее спорным моментом в неоклассических теориях регионального роста. Один факт отсутствия мобильности природных свойств территории уже заставляет усомниться в справедливости утверждений о сближении уровней экономического развития регионов. Что касается миграции трудовых ресурсов, то на практике она, как правило, имеет негативные последствия для экономически слабо развитых регионов, поскольку из них уезжает в основном молодое и более образованное население²⁸.

В *теориях кумулятивного роста* авторство базовой модели принадлежит Г. Мюрдалю²⁹. По большей части на примере целых стран он показывает, как с помощью специализации и эффекта масштаба незначительное преимущество территории со временем может вырасти и быть приумножено. Распространение этого положения на регионы приводит к выводу, что преимущества определенных местностей, так называемых центров (полюсов) роста, обуславливают ускорение их развития, в то время как отставание слабо развитых регионов может еще более углубиться³⁰. Формализованный вид данная концепция получила в трудах Н. Калдора и ряда других исследователей.

Основным фактором, способствующим сохранению различий в темпах экономического роста разных территорий, признается притягательность крупных городских агломераций для предприятий, где возможна экономия на производственных издержках (напомним, что первым эффект агломерации был выявлен А. Вебером при разработке его теории размещения³¹).

Об образовании скоплений городов, становящихся крупными промышленными центрами, своеобразными полюсами роста, писал и Х. Ричардсон³². По его мнению, именно региональная агломерационная экономия играет ключевую роль, стимулируя технический прогресс и рост производительности труда, оказывая сильное воздействие на процессы размещения предприятий. В основе модели Ричардсона лежит функция, схожая с неоклассической, отражающая связь

²⁸ См., например: MacLennan M., Robertson D. Regional Policy in the United Kingdom. In: Backward Areas in Advanced Countries. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association. London, Melbourne, Toronto, New York, 1969, p. 37–51.

²⁹ Myrdal G. Economic Theory and Under-developed Regions. London, 1957.

³⁰ Первым концепцию “полюсов развития” и “центров роста” предложил в 1950 г. Ф. Перру, однако в его работах она не получила значительного развития.

³¹ Вебер А. Теория размещения промышленности (С прил. работы Шлира “Промышленность Германии с 1860 г.). Л., М., 1926.

³² Richardson H. Regional Growth Theory.

темпов роста с темпами накопления капитала, увеличения предложения труда и скоростью технического прогресса. Однако есть и отличие: каждый фактор предложения выступает отдельной функцией, которая зависит от эффекта агломерации, предпочтений локализации, разницы в ценах на факторы в регионе и в целом по стране, а также других индивидуальных особенностей региона.

Локализационная составляющая – основа модели Ричардсона. Необходимость ее введения в модель определяется отсутствием мобильности природных ресурсов, наличием крупных городов и неоднородностью географической среды. Региональный рост базируется на внутренних немобильных ресурсах и привлечении мобильных ресурсов из других регионов. Эффект агломерации (транспортные издержки консервируют локализацию в определенных центрах) и личные предпочтения инвесторов выступают ключевыми элементами регионального роста. Ричардсон учитывает также технический прогресс и социально-политические составляющие.

По мнению Дж. Фридмана, экономический рост концентрируется исключительно в городах³³. (Хотя ученые-урбанисты отмечают не только достоинства, но и существенные недостатки крупных городов.) Фридмана справедливо считают классиком теории “центр-периферия”. Он выделяет четыре стадии формирования центров роста (которые он называет ядрами) в стране.

- 1) наличие большого числа локальных ядер, мало влияющих на окружающие их территории;
- 2) появление одного наиболее мощного ядра, формирующего полюс роста и оказывающего воздействие на обширную периферию;
- 3) развитие еще нескольких ядер, приводящее к образованию полицентрической структуры полюсов роста;
- 4) слияние ядер в урбанистическую полиареальную структуру с мощной периферией.

Экономико-географические исследования изучение территориальной концентрации производительных сил позволили выявить не только моноцентрические, но и полицентрические городские агломерации. На основе подобных наблюдений П. Потье предложил концепцию так называемых “осей развития”.

Для описания развития периферийных территорий (выходящих за пределы центров и осей развития) Дж. Фридманом, Т. Хермансом и некоторыми другими учеными³⁴ используется схема “диффузии нововведений”, предложенная Т. Хэгерстрандом³⁵.

Значительный вклад в развитие теории полюсов роста внес Ж.-Р. Будвиль³⁶. Согласно его концепции (в современном виде), разви-

³³ Friedmann J. *Urbanization, Planning and National Development*. Beverly Hills, London, 1973.

³⁴ *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*. Friedmann J., Alonso W. (eds.). Cambridge, London, 1975.

³⁵ Hagerstrand T. *Aspects of the Spatial Structure of Social Communication and the Diffusion of Information*. In: *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*. 1966, vol. 16, p. 27–42.

³⁶ Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины.

тие производства не происходит равномерно во всех отраслях хозяйства – всегда можно выделить динамичные, так называемые “пропульсивные” отрасли. Они являются стимулом развития всей экономики и представляют собой “полюса развития”. Через систему взаимосвязей типа “затраты – выпуск” В. Леонтьева эффект нововведения передается на все хозяйство. Благодаря процессу концентрации производства пропульсивные отрасли сосредоточиваются в определенной точке (районе) – “центре (полюсе) роста”. Ж.-Р. Будвиль предложил их иерархию, основанную на теории центральных мест В. Кристаллера³⁷. Среди полюсов роста выделяются:

- мелкие и средние “классические” города, специализирующиеся на отраслях третичного сектора и обслуживающие прилегающую сельскую местность;
- промышленные города среднего размера с диверсифицированной структурой хозяйства, развивающегося за счет внешних влияний;
- крупные городские агломерации с развитой структурой хозяйства, включающей пропульсивные отрасли, что обуславливает автономность роста;
- полюсы интеграции, охватывающие несколько городских систем и определяющие всю эволюцию пространственных структур³⁸.

Будвиль также говорит о том, что автономный рост присущ лишь верхним иерархическим уровням центральных мест, тогда как рост низовых территориальных структур определяется механизмами диффузии нововведений.

Похожие принципы развиваются и в модели территориального развития новых районов, разработанной группой ученых под руководством Э. Таафе на основе исследований П. Гоулда. Они выделяют четыре стадии развития идеализированной островной страны. Модель применяется ими и для прибрежных государств на материках, а, на наш взгляд, может быть использована для описания развития любых малоосвоенных территорий, граничащих с развитыми регионами.

На первой стадии по побережью (либо вдоль границы с развитым районом) располагаются небольшие торгово-промышленные центры, а основная внутренняя часть региона специализируется на сельском хозяйстве, удовлетворяющем лишь нужды местного населения. Первые торгово-промышленные центры работают на незначительный по объему внутренний рынок. Вторая стадия – своеобразный “рывок” в развитии региона. Во внутренние районы прокладываются новые транспортные магистрали с целью эксплуатации природных ресурсов для нужд экспорта, а среди береговых (пограничных) центров наблюдается дифференциация, обусловленная их разной ролью в обслуживании внутренних частей территории. Третья стадия характеризуется быстрым ростом системы путей сообщения вокруг важных экономических цент-

³⁷ Christaller W. Die zentralen Orte in Sddeutschland. Eine ocnomisch-geographische Untersuchung ьber die Gesetzmдssigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit stдdtischen Funktionen. Jena, 1933.

³⁸ Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning. A. Kuklinski. (ed.). Paris, The Hague, 1972.

ров на побережье (границе), а также возникновением крупных центров во внутренних районах. На четвертой стадии почти вся территория покрывается транспортной сетью разной густоты. Некоторые участки остаются “нетронутыми” цивилизацией из соображений охраны окружающей среды либо полной нецелесообразности экономического использования. Роль главного центра перехватывает у прибрежных (пограничных) городов крупный экономический узел во внутренних районах территории. Ориентация на экспортные связи постепенно сменяется повышением роли собственного внутреннего рынка сбыта³⁹.

Помимо неоклассических и кумулятивных теорий иногда выделяются и *другие теории регионального роста*. Однако по мнению Х. Ричардсона, они вряд ли могут претендовать на полноту, а в ряде случаев и теоретическую обоснованность⁴⁰, и в этом, на наш взгляд, он прав.

В 1960-е годы было довольно популярно говорить о связи экономического роста регионов со значением экспорта в их экономике (*теория экспортной базы*). Данная концепция отрицала возможность автономного развития за счет внутренних инвестиций и технического прогресса, не учитывала связь между степенью открытости регионального хозяйства и масштабами его внутреннего рынка. Мало внимания уделялось и роли миграции человеческих ресурсов и капитала.

Главным недостатком моделей типа “затраты-выпуск” для объяснения регионального роста стало отсутствие возможности в полной мере учитывать хозяйственную динамику.

Значительный пласт региональной экономики представляют *эконометрические теории*. Х. Ричардсон полагает, что эконометрические расчеты могут быть неплохим подтверждением теоретических гипотез. Однако, как показывает практика, соответствующие модели возникали не как реакция на ускоренное развитие концепций регионального роста, а при накоплении большого объема статистических данных. В результате исследователи получали некоторые математические взаимосвязи, которые они не пытались объяснить, вскрыв таким образом причины экономического роста. Концепции регионального роста заменялись псевдотеориями.

Еще одним направлением исследований в области регионального роста часто признают работы Я. Тинбергена, Х. Боса⁴¹ и их последователей. Однако Тинберген главным образом рассматривал практические мероприятия по регулированию экономического развития регионов⁴².

В качестве отдельного направления современных региональных исследований необходимо также выделить работы, основывающиеся на *институциональных подходах*⁴³. Большое внимание в них уделя-

³⁹ Хаггет П. География: синтез современных знаний. М.: Прогресс, 1979.

⁴⁰ Richardson H. W. Regional Growth Theory.

⁴¹ Tinbergen J., Bos H. Mathematical Models of Economic Growth. New York, 1962.

⁴² Tinbergen J. Development Planning. London, 1967.

⁴³ См., например, Мау В., Яновский К. Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах. – Вопросы экономики, 2001, № 11, с. 17–33; Dye T. American Federalism: Competition among Governments. Lexington, Mass., Toronto, 1990.

ется политике региональных органов власти как одному из важнейших факторов экономического развития регионов (таким образом, они также не могут претендовать на полноту анализа причин межрегиональных различий в темпах роста). Причем в качестве регионов рассматриваются чаще всего субъекты федерации, поскольку именно субнациональные власти в федеративных государствах обладают достаточно широким набором полномочий, позволяющим говорить о собственной экономической политике региональных властей.

На наш взгляд, главным минусом всех существующих теорий регионального роста является недостаточная *опора на теории размещения предприятий*. На необходимость фундаментальной связи микроэкономических теорий размещения с макроэкономическими теориями регионального роста неоднократно указывали многие экономисты начиная с Э. Робинсона⁴⁴. Но тогда уровень разработанности динамических теорий размещения был еще недостаточным, а использование статических теорий особых результатов не приносило (на это указывали Х. Зиберт и Х. Ричардсон⁴⁵). Тем не менее и сейчас исследователи зачастую ограничиваются статическими штандортными теориями, созданными в XIX – начале XX вв. Так, одна из последних работ, посвященных анализу связи развития региональной экономики и теорий размещения предприятий, написана У. ван Зунтумом и опирается на труды Тюнена, Лаунхардта, Вебера и Кристаллера (самая поздняя из них датируется 1939 г.)⁴⁶. Аналогичная тенденция характерна и для российских исследований.

Не претендуя на создание сколько-нибудь законченной модели, связывающей экономический рост региона и динамические модели размещения (это на современном этапе вряд ли возможно), тем не менее сформулируем основные выводы, которые, на наш взгляд, следуют из *динамических моделей размещения*:

– иерархически-волновой характер распространения предприятий по территории означает, что диспропорции между регионами в течение времени не могут исчезнуть, всегда будут оставаться передовые в экономическом отношении регионы (исходя из этого региональные диспропорции могут исчезнуть лишь в том случае, если научно-технический прогресс остановится – до тех пор, пока этого не произойдет, всегда будут появляться центры зарождения нововведений);

– существуют разные факторы распространения предприятий, и один из них – экономическая политика региональных властей;

– вряд ли можно с уверенностью утверждать, что разрыв между регионами-лидерами и регионами-аутсайдерами будет постоянно увеличиваться, как предполагают сторонники кумулятивных теорий регионального роста, поскольку в реальных условиях капитал перетека-

⁴⁴ Robinson E. Location Theory, Regional Economics and Backwards Areas. In: Backward Areas in Advanced Countries. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association. London, Melbourne, Toronto, New York, 1969, p. 3–20.

⁴⁵ Richardson H. Regional Growth Theory; Siebert H. Regional Economic Growth: Theory and Policy.

⁴⁶ van Suntum U. Regionalökonomik und Standortwettbewerb. – WiSt: Wirtschaftswissenschaftliche Studien. 1999, № 10, s. 532–538.

ет из крупнейших экономических центров в периферийные районы – их отсталость объясняется, скорее, постоянным запаздыванием в принятии нововведений различного плана;

- сложившиеся диспропорции в уровне экономического развития регионов не являются раз и навсегда заданными, поскольку центры роста могут возникать в новых местах, в том числе в прежних периферийных районах.

Теории государственного регулирования экономического развития регионов или теории региональной политики

Теории государственного регулирования экономического развития регионов (или региональной политики) должны давать ответ на два основных вопроса:

– экономическое развитие каких регионов должно стимулироваться государством и зачем, иначе говоря, – какими должны быть цели и объекты региональной политики (и есть ли вообще необходимость в государственном регулировании экономического развития регионов);

– какими должны быть методы стимулирования экономического развития выбранных регионов.

Ответ на первый вопрос – о необходимости, целях и объектах государственного регулирования экономического развития регионов – вытекает из *теорий регионального роста*. Поскольку важнейший вывод *неоклассических теорий* гласит, что со временем уровни экономического развития регионов выравниваются, на начальном этапе развития региональных теорий сторонники этой научной школы пришли к выводу о нецелесообразности государственного вмешательства в экономическое развитие регионов. Вместе с тем они, естественно, не отрицали необходимость выделения проблемным регионам финансовой помощи на решение социальных вопросов.

Сторонники *теорий кумулятивного роста* исходя из увеличения или по меньшей мере сохранения диспропорций в уровне экономического развития регионов, наоборот, предлагали проводить активную региональную политику. Им принадлежит и формулировка такой цели региональной политики, как уменьшение различий в уровнях экономического развития регионов (или выравнивание уровней экономического развития регионов, причем под выравниванием понимается не достижение равенства, а сглаживание различий). Из этого следует, что государство должно стимулировать экономическое развитие наиболее отсталых регионов⁴⁷.

⁴⁷ Определение критериев “отсталости” регионов представляет собой отдельную проблему. Часто используются такие показатели, как доход на душу населения, образовательный уровень жителей, средний уровень безработицы. Однако во многих странах в зависимости от выбора того или иного показателя в список особо неблагоприятных регионов попадут совершенно разные регионы (см., например: Хаггет П. География: синтез современных знаний).

Изначально теория государственного регулирования экономического развития регионов практически исчерпывалась этими двумя крайними подходами. Однако идеи приверженцев неоклассических теорий на практике не подтверждались: в краткосрочном периоде диспропорции в уровне экономического развития регионов не исчезали, поэтому в той или иной степени государству приходилось вмешиваться в экономическое развитие регионов. Г. Камерон⁴⁸ выделил три течения: “*неинтервенционалистов*”, которые в принципе отрицали необходимость воздействия государства на региональный рост, “*адапторов*”, которые ратовали за смягчение воздействия стихийных рыночных сил и незначительное корректирование развития территорий путем ускорения естественных процессов благодаря стимулированию миграций рабочей силы и инвестиций, и “*радикальных преобразователей*”, выступавших за проведение интенсивного регулирования⁴⁹.

Суть идеи “адапторов” заключается в том, что задачей государственного регулирования является ускорение естественно протекающих процессов без смены их направления⁵⁰. То есть стимулирование экономического роста эффективно лишь тогда, когда оно соответствует общим тенденциям развития и размещения предприятий (прежде всего промышленных), определяемых интересами частных компаний. А это происходит тогда, когда в неразвитых индустриально районах имеются или возникают предпосылки для развития промышленности, которые лишь подкрепляются соответствующей целенаправленной политикой государства. Если же государство пытается стимулировать экономическое развитие в заведомо непривлекательных (по крайней мере, на определенном этапе развития страны) для частных инвесторов регионах, то его усилия оказываются по большей части безрезультатными.

“Пионерами” теории государственного регулирования экономического развития регионов считаются С. Деннисон и А. Лёш. Они заложили два принципиально различных концептуальных подхода к регулированию развития – Деннисона можно причислить к “активным преобразователям”, Лёша, как уже говорилось выше, – к “адапторам”. Деннисон рассматривал регулирование депрессивных районов, которые для предвоенной Великобритании были весьма серьезной проблемой. Основное внимание он уделял методам воздействия на географию промышленных инвестиций, причем как косвенным, так и прямым, связанным с централизованным контролем над размеще-

⁴⁸ New Directions in Federal Economic Development Programs. – Explorations in Economic Research. 1977, vol. 4, № 3, p. 345–469.

⁴⁹ Аналогичную классификацию предложили и отечественные ученые (Грицай О., Иоффе Г., Трейвиш А. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991). Отличие их подхода заключается в том, что они выделяли четыре течения, условно говоря, деля “адапторов” и “активных преобразователей” на три течения.

⁵⁰ Сформулировал это положение А. Лёш (Лёш А. Географическое размещение хозяйства). К аналогичному выводу пришли и отечественные исследователи западной региональной политики (Витковский О. Политико-географические аспекты изучения промышленности капиталистических стран и его проблемы. – Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. – 1984, вып. 5. – География промышленности, с. 105–120).

нием новых капиталовложений в промышленность. Деннисон не сравнивал эффективность тех или иных форм государственного воздействия на локализацию промышленных предприятий, однако отмечал, что полный контроль государства предпочтительнее субсидирования инвестиций, так как он позволяет решать широкий круг проблем, не связанных с локальной безработицей, таких, как растущая концентрация в крупнейших городских конурбациях⁵¹.

Лёш рассматривал более широкую область применения государственного регулирования экономического развития регионов, при этом высоко оценивал способность региональной экономики к саморегулированию. В числе конкретных мер он предлагал использовать те, которые облегчают протекание естественных процессов в пространстве. Он выступал за создание льготных условий для переноса производства, поощрение конкуренции, предлагая создать центральное бюро, которое могло бы давать справки наиболее желательных и легкодоступных местах для инвестирования. Все это, по мнению Лёша, могло бы повысить мобильность капитала, что он полагал достаточным условием выравнивания территориальных диспропорций⁵². В отличие от Деннисона Лёш не считал целесообразным стимулирование инвестиций в отсталые районы.

Отметим также, что значительный вклад в развитие теории регулирования экономического развития регионов в конце 1940-х годов внес Э. Гувер. Он причислял к целям государственного регулирования как более совершенное размещение частных предприятий, так и воздействие на экономику проблемных регионов, стимулирующее рост производства и улучшение структуры хозяйства района. Меры регулирования Гувер подразделял на ответные, которые смягчают отрицательные последствия деятельности стихийных рыночных сил, и на предваряющие, которые позволяют улучшать ситуацию с занятостью в долговременной перспективе. Он также отмечал необходимость проведения селективного регулирования по отношению к разным отраслям хозяйства и в зависимости от состояния экономической конъюнктуры⁵³. Однако, указывая на важность регулирования в долгосрочном плане, Гувер связывал региональные мероприятия в первую очередь с краткосрочным, антициклическим регулированием.

По нашему мнению, именно *идеи “адапторов” в наибольшей степени приемлемы для современной России*. В пользу этого вывода говорят следующие аргументы. К недостаткам “неинтервенционалистских” подходов относится, во-первых, недоиспользование потенциала развития страны из-за недоиспользования потенциала развития отдельных регионов⁵⁴. Львиную долю стоимости промышленного производства, доходов государственного бюджета формируют сырьевые отрасли, а значительная часть запасов полезных ископаемых, как известно, находится в малоосвоенных районах, где требуются государ-

⁵¹ Dennison S. The Location of Industry and the Depressed Areas. London, 1939.

⁵² Лёш А. Географическое размещение хозяйства.

⁵³ Hoover E. The Location of Economic Activity. New York, 1948.

⁵⁴ Максимальное использование потенциала развития отдельных регионов очень часто выделяется в качестве одной из основных целей региональной политики.

ственные вложения в инфраструктуру (хотя, конечно, деятельность государства по воспроизводству минерально-сырьевой базы можно относить к структурной политике). Во-вторых, истоки современных региональных проблем России лежат в многолетней практике плановой экономики: не было бы плановой экономики, скорее всего, не пришлось бы решать, например, проблемы перенаселенности районов Крайнего Севера. В-третьих, и это, пожалуй, главное, есть сферы деятельности, в которых государство обязательно участвует – это прежде всего развитие инфраструктуры. Чем более осознанным будет расходование выделяемых на это средств, тем больший эффект оно даст. Наконец, отказаться полностью от проведения региональной политики в России вряд ли удастся по политическим мотивам, поэтому гораздо лучше, если эта политика будет продуманной и обоснованной.

Подходы “активных преобразователей” не могут применяться на нынешнем этапе развития России хотя бы потому, что они требуют таких затрат, которыми российский федеральный бюджет не располагает. Более того, эффективность этих затрат согласно теории кумулятивного роста, на которую “активные преобразователи” опираются, будет крайне низкой (вообще логичность вывода о необходимости активного государственного вмешательства в экономическое развитие регионов на основе того, что некоторые регионы заведомо непривлекательны для инвесторов, крайне сомнительна; сторонники кумулятивной теории роста скорее должны были говорить о необходимости “адаптационной” региональной политики).

Что касается тезиса о неэффективности стимулирования экономического развития наиболее проблемных регионов России, то можно возразить, что в промышленно развитых странах такое стимулирование осуществляется и его не считают бессмысленным. Здесь стоит напомнить о концепции формирования полюсов роста Фридмана (см. выше). Это довольно сложно доказать точно, однако исходя из соотношения масштабов территориальных диспропорций в России и промышленно развитых странах, вполне можно предположить, что в России формирование полюсов роста находится на одной из начальных стадий, тогда как в промышленно развитых странах – на последней (сформирована полиареальная структура с мощной периферией), когда гораздо больше и полюсов роста, и диффузия нововведений распространяется на гораздо большую периферию. Чем более развита структура полюсов роста, тем выше эффективность стимулирования экономического развития наиболее отсталых в экономическом отношении регионов.

Если опираться на динамические теории размещения предприятий, прежде всего на обозначаемую в их рамках диффузию нововведений, то нужно применять “адаптационную” модель региональной политики, что на практике предполагает стимулирование экономического развития в тех регионах, которые в первую очередь будут затронуты диффузией нововведений, или, по крайней мере, в тех регионах, которые ей вообще могут быть затронуты.

Несмотря на целесообразность следования в целом “адаптационной” модели региональной политики, часть мер государственного

регулирующая должна быть все же направлена на стимулирование роста наиболее проблемных регионов. Этот тезис в значительной степени связан с проблемой *территориальной справедливости* (под которой на практике чаще всего подразумевают перераспределение средств в пользу наиболее проблемных регионов) и *экономической эффективности национальной экономики*⁵⁵. Существуют по меньшей мере две точки зрения на эту проблему.

Одна точка зрения – наблюдается обратная пропорциональная зависимость между “территориальной справедливостью” и экономической эффективностью (то есть стимулирование экономического развития проблемных регионов однозначно ведет к уменьшению экономической эффективности). Именно на основе этого утверждения Э. Куклински, например, рассуждает о желательности перехода от концепции региональной политики, направленной на уменьшение территориальных диспропорций, к концепции территориальной конкуренции⁵⁶.

Другая точка зрения заключается в том, что территориальная справедливость приносит не только негативные, но и позитивные эффекты⁵⁷. Подобный тезис обычно обосновывают тремя соображениями⁵⁸. Во-первых, несправедливость и неравенство обуславливают неполноту использования потенциала развития регионов (об этом уже говорилось выше). Во-вторых, они могут дать краткосрочный экономический эффект, но в долгосрочной перспективе привести к накоплению диспропорций, на устранение которых потом придется тратить больше средств. В-третьих, и это считается главным, подобные диспропорции могут вылиться в социальный взрыв, который может сместить несправедливую, но нацеленную на эффективность систему задолго до того, как она даст ожидаемый экономический эффект⁵⁹.

Проблема достижения минимально необходимого уровня “территориальной справедливости”, конечно, может и должна решаться в основном за счет предоставления текущей финансовой помощи проблемным регионам. Однако в некоторых случаях этого может оказаться недостаточно, особенно когда речь идет о высоком уровне безработицы. Кроме того, практически невозможно выработать формализованные подходы к определению ситуации, при которой только текущей финансовой помощи не хватает.

⁵⁵ Согласно Д. Харвею, “территориальная справедливость” подразумевает, что распределение доходов между территориями, как и распределение доходов в обществе в целом, должно быть, с одной стороны, направлено на обеспечение минимальных потребностей всех членов общества, с другой стороны, необходимо соблюдение оплаты по принципу “кто больше создает, тот больше получает”.

⁵⁶ Куклински Э. Региональное развитие – начало поворотного этапа. – Региональное развитие и сотрудничества, 1997, № 0, с. 3–7. См. также: Ясаи Э. Социальное рыночное хозяйство: социализм в иной форме? – Политэконом, 1996, № 1, с. 16–18, 21–23.

⁵⁷ См., например: Богомолов О. Созидательный потенциал справедливости. – Политэконом, 1996, № 1, с. 24–27; Шмэль В. Чтобы была уверенность в завтрашнем дне. – Политэконом, 1996, № 1, с. 43–52.

⁵⁸ Смирнягин Л. Концепция территориальной справедливости в американской радикальной географии. – Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. М., 1989, выпуск 10 – Современные исследования за рубежом, с. 90–104.

⁵⁹ Наглядной иллюстрацией этого тезиса могут являться недавние события в Аргентине.

Набор мер государственного регулирования экономического развития регионов не подчиняется единой теоретической концепции и различается по странам в зависимости от проблем, характерных для конкретного государства. При этом все используемые меры могут быть разделены на две принципиально разные группы: повышение привлекательности регионов для частных инвесторов за счет, условно говоря, (1) улучшения свойств территории – совершенствования инфраструктуры (причем инфраструктуру в данном случае можно понимать в широком смысле как синтетический показатель условий хозяйствования в данном районе) и (2) предоставления определенного набора льгот приходящим в регион инвесторам (имеются в виду прежде всего налоговые льготы). При выборе следует учитывать, что развитие инфраструктуры позволяет создать благоприятные условия для роста экономики региона на долгосрочную перспективу, а финансовая поддержка компаний в ряде случаев может дать лишь временный эффект (известны многочисленные случаи из мировой практики, когда инвесторы приходили в регион, привлеченные налоговыми льготами, и уходили из него, когда действие налоговых льгот кончалось).

“Адаптационная” модель региональной политики не исключает применения обоих типов мер. Но развитие инфраструктуры является более “безопасным”: даже в том случае, когда при принятии решения произойдет ошибка с определением перспективных с точки зрения экономического роста регионов, в долгосрочном плане эта мера все равно будет иметь позитивный эффект. Льготы для инвесторов хороши лишь в том случае, если к моменту окончания их действия регион, в котором они применяются, станет благоприятным местом размещения предприятий благодаря естественным процессам⁶⁰. И, скорее всего, налоговые льготы необходимы, если приходится стимулировать экономическое развитие в наиболее отсталых в этом отношении регионах, где либо требуются огромные затраты времени и средств на развитие инфраструктуры, либо нет возможности даже с помощью инфраструктуры компенсировать негативные свойства территории (например, ее удаленность).

⁶⁰ Здесь можно провести параллель с обсуждаемым в настоящее время вопросом о свободных экономических зонах. Их создание в России будет эффективным в том случае, если к моменту окончания действия предоставляемых инвесторам льгот (имеются в виду прежде всего таможенные и налоговые льготы), территории, где будут созданы свободные экономические зоны, станут привлекательными для инвесторов и без льгот, и таким образом эти зоны выполнят свою задачу ускорения притока инвестиций в страну. В том же случае если за период действия свободных экономических зон общего улучшения инвестиционного климата не произойдет, пришедшие в эти зоны инвесторы уйдут из них (либо в другие свободные экономические зоны за новыми льготами, либо вообще из страны).