

*ФЕДЯКИН Алексей Владимирович
доктор политических наук,
профессор, заведующий
кафедрой «История», Российский
университет транспорта,
Москва, Россия*

Politologia-MIIT@yandex.ru

*FEDYAKIN Aleksey Vladimirovich
doctor of political sciences,
professor, head of department
«History», Russian university of
transport, Moscow, Russia
Politologia-MIIT@yandex.ru*

Приоритеты региональной политики РФ и пути их реализации в фокусе отечественного научного и экспертного сообщества / Priorities of the regional policy of the Russian Federation and ways of their implementation in the focus of the domestic scientific and expert community

Аннотация

В статье анализируются основные подходы к определению приоритетных направлений региональной политики РФ и выбору конкретных инструментов их реализации в современных условиях, обозначенные в работах ряда отечественных исследователей-теоретиков и экспертов-практиков в конце 1990-х гг. – начале XXI в. Обращается особое внимание на положения и выводы, сформулированные ранее и сохраняющие свою актуальность сегодня, а также указываются возможные векторы практического использования отдельных наработок прошлого для целей текущей и перспективной региональной политики Российского государства.

Ключевые слова

Россия; региональная политика; развитие территорий; приоритеты; инструменты.

Abstract

The article analyzes the main approaches to determining the priority directions of the regional policy of the Russian Federation and the choice of specific tools for their implementation in modern conditions, identified in the works of a number of domestic researchers, theorists and expert practitioners in the late 1990s – early XXI century. Special attention is paid to the provisions and conclusions formulated earlier and still relevant today, also possible vectors of practical use of individual developments of the past for the purposes of the current and prospective regional policy of the Russian state are indicated.

Keywords

Russia; regional policy; territorial development; priorities; tools.

В современных условиях, связанных как с кардинальными геополитическими сдвигами и трансформациями миропорядка, так и

с изменениями территориального состава РФ, вопросы, касающиеся реализации адекватной данным условиям и реалиям региональной политики государства, обретают особое звучание. По сути, речь идет о конституировании внутри данной области государственной деятельности принципиально нового, по крайней мере, для постсоветского периода отечественной истории, направления, связанного с территориальной реинтеграцией.

Вообще, даже самый беглый анализ изданной к настоящему времени научной литературы, специализированной аналитики и т.д. свидетельствует о том, что реинтеграционная проблематика пока что не стала точкой притяжения ученых-исследователей и экспертов-практиков. И хотя «первая ласточка» была уже в 2014 г. – возвращение исторически российских регионов Крыма и Севастополя, вместе с тем, это, без преувеличения, эпохальное событие в подавляющем большинстве публикаций не было расценено как долгосрочный политический тренд. Что в общем-то понятно: с одной стороны, доминирующей общемировой тенденцией на протяжении последних нескольких десятилетий является не интеграция, а, наоборот, дезинтеграция, распад государств и их объединений, регионализация, всяческое обособление – де-факто и де-юре – различных пространственных образований, обладающих хотя бы минимальным набором ресурсов (экономических, демографических, сырьевых и т.д.) и хоть сколько-нибудь выраженной идентичностью (этнической, религиозной, лингвистической и пр.). С другой стороны, территориальная реинтеграция после чудовищной геополитической катастрофы XX столетия – крушения СССР – априори просто не мыслилась ни на уровне лиц, принимающих властные решения, ни среди ученых и экспертов, в т.ч. осуществляющих информационное сопровождение выработки и аналитическое обеспечение реализации данных решений. Лишь единичные авторы¹ и отдельные общественно-политические силы² не просто ратовали за возрождение Союза, пусть и в обновленных формах (об этом говорили и писали многие, начиная от политиков и ученых и заканчивая рядовыми гражданами), но и предлагали конкретные практические шаги в этом направлении.

Однако подавляющее большинство работ отечественных исследователей в последние годы было сосредоточено на поиске наиболее эффективных мер в сфере региональной политики, а также на выборе оптимальных механизмов их реализации в конкретных условиях пространства («депрессивные» регионы, моногорода, транспортные узлы³ и пр.) и времени (глобальный кризис 2007–2008 гг.,

¹ См., например: Дугин А.Г. Геополитика России. М.: Академический Проект; Гаудеамус, 2012. С. 347, 384, 400–401 и далее.

² См., например: Программа КПРФ. М., 2002. С. 29 и далее.

³ См.: Горбунов А.А. Транспортная политика государства: институты, ресурсы, технологии // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2018. № 1. С. 17–21

антироссийские санкции после «Крымской весны» 2014 г., пандемия 2020 г. и т.д.). Учитывая данное обстоятельство, представляется целесообразным проанализировать, насколько сделанные отечественными авторами за последние два-три десятилетия наблюдения, выводы и обобщения в сфере российской региональной политики могут быть применимы к современным реалиям. Иными словами, насколько они сохраняют свою актуальность для решения задач, связанных, во-первых, с территориальной и – шире – политико-правовой, социально-экономической, транспортно-инфраструктурной и т.д. реинтеграцией регионов Северного Причерноморья в состав РФ, а во-вторых, с реализацией соответствующих национальных интересов и приоритетов нашей страны в условиях обострения международной обстановки, беспрецедентной антироссийской санкционной кампании и иных недружественных действий т.н. «коллективного Запада».

Прежде всего, следует отметить постановку рядом отечественных авторов в исследуемый период вопросов теоретико-методологического характера, связанных с определением объекта региональной политики РФ. В частности, если таковым считать лишь субъекты Федерации или их объединения, то «из объектов региональной политики “выпадают” части территорий субъектов Федерации, в том числе вызывающие “прямой” интерес у федеральных органов государственной власти»¹. А потому корректным, по мнению данных авторов, представляется рассматривать в качестве объекта административно-управленческого воздействия в ходе реализации региональной политики государства региональные системы, а также их взаимодействие между собой и с федеральным Центром, ибо «Все направления государственной политики на субнациональном (субфедеральном) уровне, включая прямые и косвенные меры государственного регулирования регионального развития, должны быть нацелены на формирование условий устойчивого развития региональных систем»².

Соглашаясь с тем, что «Правильный выбор объектов региональной экономической политики... является одним из обязательных условий достижения позитивных результатов в этом виде государственного регулирования»³, другие авторы в то же время полагают, что «наиболее приемлемой для проведения региональной экономической политики в России сеткой деления страны является сетка районов и городов регионального (республиканского, краевого, областного, окружного) подчинения. Это следует и из теории регионального роста, которая говорит о существовании принципиальных различий в особенностях развития между отдельными городскими центрами и их периферией, и из мирового опыта региональной политики, и из... особенностей

¹ Климанов В.В. Региональные системы и региональное развитие в России. Изд. 2-е, стереотипное. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 76.

² Там же.

³ Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. С. 214.

динамики экономического развития российских регионов»¹.

Вместе с тем, как было отмечено еще одной группой исследователей, существуют объективные трудности, связанные с получением достоверной и неангажированной информации о процессе институционализации основных субъектов российской региональной политики, ее факторах, ключевых предпосылках, механизмах и т.д.: «... многие микропроцессы в регионах не всегда доступны наблюдению, а зона публичности и правовое пространство не достаточно велики»². В то же время «Такие факторы, как характер экономического развития территорий, этнические особенности политической культуры, положение в области науки и образования, социально-демографические характеристики, характер отношений между регионами и Центром, фактический статус субъектов Федерации так или иначе будут влиять на характер и направленность этих преобразований. Выработка региональной политики на федеральном уровне и на местах предполагает практический интерес к тому, какова иерархия этих факторов, какие зависимости являются существенными, а какие – факультативными, и т.д.»³.

Другой актуальной проблемой, нашедшей отражение в профильных публикациях отечественных авторов в исследуемый период и тесно связанной с предыдущей, стал выбор государством концептуальной модели своей политики в отношении российских регионов: должна ли эта политика носить характер активного и повсеместного регулирования процессов территориального развития со стороны Центра, или же предпочтительнее использовать наиболее общий набор административно-управленческих инструментов, обеспечивая единство норм и «правил игры», а к прямому федеральному вмешательству прибегать лишь в крайних случаях? Анализ широкого круга источников теоретического и практического плана позволяет говорить о вариативности подходов к решению данной дилеммы в каждом конкретном случае, с учетом общенациональной специфики в целом и особенностей отдельных регионов в частности. Соответственно, «единственно верного» ответа на вопрос, в какую сторону должен качнуться «маятник» – к централизации или децентрализации – попросту не существует.

Вместе с тем, в начале 2000-х гг. крен в сторону централизации прослеживался весьма отчетливо: в большинстве работ отечественных исследователей в качестве субъекта решения региональных проблем (например, таких, как: обеспечение минимально необходимого финансирования бюджетной сферы дотационных территорий, снабжение регионов с экстремальными природно-климатическими условиями необходимыми ресурсами – топливом, продовольствием и т.д. – для поддержания их жизнедеятельности и пр.) указывался

¹ Там же. С. 216.

² Гельман В.Я., Рыженков С.И. Политическая регионалистика России: история и современное развитие // Политическая наука. 1999. № 3. С. 68.

³ Там же.

федеральный Центр, а в качестве средств финансирования соответствующих расходов – федеральный бюджет¹. Более того, предлагались даже развернутые схемы инструментов осуществления региональной политики, которые Центру необходимо задействовать в отношении тех или иных российских регионов и отдельных территорий (таблица 1).

Таблица 1. Инструменты государственной региональной политики РФ²

Прямые инструменты	Косвенные инструменты	
Законодательные акты	Финансово-экономические	Социально-политические
Регулирование государственной собственности	Фискальная политика	Социальные программы развития
Управление предприятиями государственного сектора	Денежная политика	Обеспечение эффективной занятости
Дотационные выплаты, трансферты	Внешнеэкономическая политика	Социальная защита населения
Выплаты по социальной защите	Инвестиционная политика. Политика регулирования доходов	Политика в сфере образования, культуры, здравоохранения

Однако, в 2010-е гг., по мере накопления новейшего российского опыта региональной политики – не только позитивного, но и негативного, в профильной литературе акценты стали определенным образом корректироваться. В частности, в ряде публикаций указывалось, что «В качестве аргументов в пользу централизации обычно называют необходимость концентрации ресурсов в Центре для более быстрого реформирования страны, а также контролируемого распределения трансфертов, чтобы повысить эффективность расходов региональных и местных властей. Но есть серьезные основания для критической оценки политики централизации. Во-первых, инструменты развития регионов в виде финансируемых преимущественно из федерального бюджета национальных проектов, федеральных целевых программ и др. показали крайне низкую эффективность. Масштабное перераспределение привело к усилению иждивенчества и пассивности региональных и местных властей. Во-вторых, контроль при распределении сотни видов целевых субсидий регионам

¹ Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. С. 164.

² Цит. по: Коваленко Е., Зинчук Г., Кочеткова С., Маслова С., Полушкина Т., Рябова С., Якимова О. Региональная экономика и управление. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Питер, 2008. С. 165.

невозможен, эта система стала источником коррупции в федеральных ведомствах»¹.

Еще одной значимой темой, поднимавшейся в работах отечественных авторов в течение последних лет, стал адресный характер региональной политики, ее нацеленность на решение конкретных задач конкретных российских регионов и территорий. В частности, одним из известных исследователей вопросов регионального развития А.Н. Швецовым было отмечено, что «для наиболее точного и конструктивного анализа развития кризисных процессов и явлений в региональном разрезе необходим преимущественно индивидуальный подход к каждому региону (в идеале – городу или району) или к более или менее однородным группам регионов»². Однако, здесь, как было замечено другой известной отечественной исследовательницей Н.В. Зубаревич, сразу встает «проблема – как типологизировать территорию России с учетом условий, уровня и динамики пространственного развития. Это крайне важно для разработки адекватной региональной политики, использующей разные инструменты для регионов разного типа»³.

Действительно, в научном и экспертном сообществе существует значительный разброс мнений относительно оснований типологизации регионов современной России, равно как и подходов к выделению различных типов регионов нашей страны как объектов региональной политики государства. Ставшая было «классической» дихотомия «регионы-“доноры” – дотационные регионы» на практике далеко не всегда адекватно отражает крайне изменчивые реалии и постоянно усложняющиеся условия развития конкретных территорий. Равно как и попытки выстроить шкалу российских регионов на основе выделения полюсов «силы»/«роста» и «слабости»/«депрессивности», а также разного рода «промежуточных»/«средних» между этими полюсами состояний на деле оборачиваются появлением очередных громоздких конструкций, чаще всего весьма умозрительных, отражающих лишь отдельный отрезок времени, но совсем не подходящих для глубоких обобщений. По меткому выражению Н.В. Зубаревич, российское «Пространство “сопротивляется”». Причина кроется в возросшей мозаичности, размывании и трансформации привычных типов регионов, несинхронном изменении отдельных компонентов развития»⁴.

Как бы то ни было, принцип адресности региональной политики в исследуемый период нашел поддержку в подавляющем большинстве работ отечественных исследователей. При этом одной из главных целей данного политического курса государства

¹ Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. 2014. № 4. С. 19–20.

² Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. М.: КРАСАНД, 2010. С. 42.

³ Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. 2009. № 1-2. С. 169.

⁴ Там же.

было названо выравнивание межрегиональных диспропорций в социально-экономическом развитии. Группой ученых-экспертов и практиков-управленцев еще в 2000 г. была предложена концепция «политики регионального выравнивания», принципы которой были ориентированы на переход «от методов временного ослабления региональной дифференциации, базирующихся преимущественно на территориальном перераспределении ресурсов», к методам регионального развития «с опорой прежде всего на собственные силы», и включали в себя, в частности, следующие положения:

- «- государство должно не “обирать” богатые территории в пользу бедных, а стремиться к разумному компромиссу между поддержкой бедных и созданием условий для развития остальных регионов;

- право на федеральную поддержку имеют не только бедные депрессивные районы, но и богатые, вложения в которые оказываются высокоэффективными;

- механизм межрегионального перераспределения ресурсов, не подрывая источники развития, обеспечивает в перспективе социально приемлемые стандарты жизни в регионах;

- помощь отсталым регионам исходит в первую очередь из критерия экономической эффективности с учетом поддержания социальной справедливости;

- интересы Федерации имеют приоритет перед интересами отдельных ее регионов;

- перспективные интересы Федерации и регионов имеют приоритет перед текущими»¹.

В последующие годы научным сообществом осуществлялся довольно интенсивный поиск оптимальных моделей регионального выравнивания, которое в подавляющем большинстве работ представлялось их авторам в качестве тех или иных механизмов перераспределения финансовых ресурсов², а также различных

¹ Поздняков А., Лавровский Б., Масаков В. Политика регионального выравнивания в России // Вопросы экономики. 2000. № 10. С. 80.

² Как было отмечено в этой связи отечественными экономистами, «обычно разграничиваются перераспределительные и стабилизационные свойства фискальной системы... Если межбюджетные трансферты используются для выравнивания доходов регионов в определенный момент времени, то стабилизационные функции межбюджетной финансовой поддержки состоят в компенсации регионам снижения доходов, связанного с несимметричными внешними шоками, то есть в выравнивании доходов регионов во времени. Стабилизационные функции системы финансовой помощи по отношению к региональным бюджетным доходам определяются, во-первых, наличием нерегулярных экстренных видов финансовой помощи и, во-вторых, способностью методики распределения трансфертов реагировать на изменения налогового потенциала и расходных потребностей в предыдущие периоды. Национальное правительство имеет также возможность стабилизировать региональные бюджетные доходы путем перераспределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы» (цит. по: Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Перераспределение региональных доходов в рамках системы межбюджет-

сценариев поиска новых источников финансирования региональных и муниципальных расходов¹. Обобщенно данное направление научных исследований и практической деятельности государства получило название бюджетного федерализма.

Так, С.О. Алехнович выделил последовательность этапов формирования оптимальной для развития российских регионов отечественной модели бюджетного федерализма. В их числе, в частности, автором были названы: «определение общеэкономического потенциала каждого региона с учетом выделения в нем рентной части – в разрезе различных видов рент (природно-ресурсной, территориальной, политической и т.д.)»; «усиление роли имущественных налогов как стимулирующих использование реального потенциала региона и сравнительно легко определяемых»; «снижение уровня субъективизма и, одновременно, обеспечение реального консенсуса между потребностями и возможностями федерального Центра и региона в процессе выбора форм разделения налоговых поступлений»; «наделение региона функциями и, соответственно, объемами налогов, поступающих в региональные бюджеты, ...исходя из нормативов финансирования каждой функции»; передача «в целях стимулирования инициативы региональных и местных властей на одновременное пополнение своего и федерального бюджета... части собранных сверх плана на данных территориях налогов в их бюджеты» и т.д.²

Наряду сглаживанием межрегиональных различий другой главной

ных отношений в России // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 81).

¹ Например, в ряде исследований назывались такие инструменты региональной политики государства, как: «регионально дифференцированные субсидии и кредиты частным фирмам для стимулирования размещения нового производства в проблемных районах»; «предоставление различных налоговых льгот или полное освобождение от отдельных налогов с целью стимулирования размещения производства в регионах приоритетного развития, а также исключение из системы льгот за инвестиции в перенаселенные или перенасыщенные производством районы и т.д.»; «размещение новых и перемещение существующих государственных (или подконтрольных государству) предприятий, а также правительственных учреждений в проблемные регионы»; «регионально ориентированные государственные субсидии и кредиты для развития малого и среднего предпринимательства, а также создания производственной, социальной и экологической инфраструктуры»; «приватизация государственных предприятий, приобретение акций частных фирм, а также другие формы реструктуризации, изменения соотношения доли государственного и частного секторов в экономике определенных регионов»; «преференциальные схемы по государственным заказам на продукцию и услуги частных фирм, размещенных в депрессивных районах»; «меры, стимулирующие мобильность населения и производства (например, миграционные субсидии или премии для переселенцев или субсидии на перемещение частных компаний, информационные программы для потенциальных мигрантов)»; «финансовая помощь и предоставление услуг фирмам, размещаемым в “предпринимательских зонах”, а также в “зонах внутренних городов»»; «принудительные правительственные контракты на поставки в проблемные регионы» и т.д. (цит. по: Фатеев В.С. Региональная политика: теория и практика. Минск: ЕГУ, 2004. С. 32, 33).

² Алехнович С.О. Регионы России: современный ракурс и перспективы. М.: РАЕН, 2007. С. 221, 222.

целью региональной политики РФ во многих работах отечественных авторов исследуемого периода была названа адресная поддержка субъектов Федерации и отдельных территорий, обладающих потенциалом роста и имеющих для этого соответствующие – хотя бы минимальные – предпосылки, ресурсы, инфраструктуру и т.д. При этом, правда, рядом ученых оговаривалось, что необходимо «Исключение из районов стимулирования наиболее благополучных регионов» с целью «предотвращения нежелательного роста территориальных диспропорций»¹. Кроме того, подчеркивая важность стимулирования конкуренции различных территорий внутри России, специалисты особо отмечали, что «территориальная конкуренция может быть социально справедливой и экономически эффективной только при условии... максимально возможной децентрализации системы использования финансовых ресурсов страны, т.е. на каждой территории следует оставлять как можно большую долю средств, источником которых является осуществляемая именно на этой территории экономическая деятельность»². Иными словами, проводилась мысль о том, что в ходе осуществления региональной политики в современной России необходимо развитие принципа субсидиарности, связанного «с распределением прав и обязанностей между РФ и ее субъектами на основе делегирования полномочий для принятия конкретных решений на тот территориальный уровень, на котором они могут осуществляться наиболее эффективно... Регион вправе разрабатывать и реализовывать свою стратегию и тактику развития в рамках единого правового пространства с соблюдением общероссийских государственных интересов, а также без нанесения прямого или косвенного ущерба другим регионам»³.

Тема межрегионального выравнивания как одного из приоритетных направлений государственной региональной политики России у целого ряда исследователей перекликается с проблемами сглаживания асимметрии, свойственной отечественному федерализму. Эта асимметрия выражается в наличии в составе РФ разных типов субъектов (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), а также особых пространственных образований (федеральная территория «Сириус», закрытые административно-территориальные образования, территории с расположенными на них точечными и линейными объектами федеральной собственности и пр.), де-юре выделенных

¹ Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. С. 212.

² Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. М.: КРАСАНД, 2010. С. 96.

³ Остроумов А.И., Остроумова О.Ф. Региональная политика в современной России: состояние и тенденции развития // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология, искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 12. В 4-х ч. Ч. III. С. 120.

из состава субъектов Федерации и находящихся в непосредственном подчинении Центру. Выдвигаются различные трактовки причин и сущности данного явления и его возможных последствий для страны (от нейтральных до крайне негативных), а также предлагаются самые разнообразные практические меры по ослаблению асимметрии (вплоть до внесения поправок в Конституцию, устанавливающих единый политико-правовой статус для всех субъектов Федерации)¹. В известной степени усиливающими асимметрию отечественного федерализма факторами являются, во-первых, «матрешечность» – характерный лишь для системы административно-территориального деления РФ феномен «вхождения» одних конституционно равноправных субъектов в состав других (Ненецкий, а также Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа в составе, соответственно, Архангельской и Тюменской областей), и во-вторых, эксклавность – внутренняя (города федерального значения Санкт-Петербург и Севастополь в «окружении», соответственно, Ленинградской области и Республики Крым, отдельные районы города федерального значения Москвы в «окружении» Московской области, Республика Адыгея в «окружении» Краснодарского края) и внешняя (Калининградская область).

На наш взгляд, исторический выбор соответствующим национальным сообществом как формы территориально-политического устройства государства в целом (будь то федеративная или унитарная), так и конкретной ее модели (применительно к федерации – симметричная или асимметричная и т.д.), в конечном итоге, призван выполнить лишь одну функцию, но самую важную – обеспечить сохранение территориальной целостности страны, ее пространственное единство, нерушимость ее внешних границ. В этом плане можно согласиться с мнением одного из известных исследователей отечественного федерализма М.Х. Фарушкина, согласно которому, «утверждение и сохранение жизнеспособной федерации требует нахождения оптимального соотношения элементов симметрии и асимметрии в федеративных отношениях. В конкретно-исторических условиях, в которых развивается каждое федеративное государство, это соотношение будет неизбежно своеобразным»². И потому целесообразнее вести речь все-таки не о «решительной борьбе» с асимметрией (а равно с межрегиональными диспропорциями – они в такой огромной и уникальной по своему разнообразию стране, как наша, просто неизбежны), а об установлении предельно допустимых значений данных контрастов де-юре и де-факто. В конце концов, статусы субъектов РФ могут иметь свои

¹ Подробно см.: Кочетков Е.Е. Компаративно-ретроспективный анализ эволюции отечественного асимметричного федерализма и политический опыт его адаптации. М.: Социально-политическая Мысль, 2019.

² Фарушкин М.Х. Сочетание симметрии и асимметрии как принцип федерализма // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 3. С. 58.

особенности, перечни полномочий региональных органов власти могут содержать определенные нюансы и т.д., но главное – чтобы абсолютно все граждане России обладали равными правами и равными возможностями для их полноценной реализации.

Довольно близко к теме адресной поддержки российских регионов в работах отечественных исследователей последнего времени примыкает проблематика, связанная с выбором пространственных приоритетов государственной региональной политики, направленных на формирование в рамках конкретных территорий «точек» («полюсов») роста. Изначально под ними отечественные авторы, вслед за зарубежными коллегами, понимали всевозможные специальные экономические зоны (зоны свободной торговли: торгово-производственные, свободные таможенные, свободные порты, транзитные; промышленно-производственные: импортные, экспортные и импортозамещающие; технико-внедренческие и сервисные: инновационные центры, технополисы, оффшорные и пр.; комплексные: зоны свободного предпринимательства; свободные экономические зоны и т.д.), наделенные федеральным Центром определенным набором прав, льгот, преференций и т.д.¹ При этом основной акцент в 1990-е гг. предлагалось сделать на решении следующих задач, так или иначе отражавших специфику переходного периода:

- «проводить финансовую политику в области развития предпринимательской деятельности и формирования регионального рынка; предоставлять налоговые и другие льготы предприятиям с учетом значения их деятельности для населения региона в пределах сумм, поступающих в доход местного бюджета; обеспечивать материально-техническое снабжение территории на основе прямых хозяйственных связей;

- осуществлять политику занятости и социальной защищенности населения в регионе, участвовать в разработке порядка выплаты пособий по безработице и социальной защите детей, инвалидов, многодетных семей и т.д.;

- развивать межрегиональные и внешнеэкономические связи региона; создавать муниципальные внешнеэкономические организации в регионе; заключать договоры с зарубежными партнерами; содействовать созданию совместных предприятий; оказывать помощь в расширении экспортных возможностей предприятий; формировать валютный фонд за счет отчислений от валютной выручки предприятий, расположенных на данной территории, распоряжаться им по своему усмотрению;

- координировать работу и разрабатывать согласованную региональную политику на перспективу, включая:

- разработку и обсуждение планов-прогнозов и программ экономического, социального и экологического развития территорий,

¹ Коваленко Е., Зинчук Г., Кочеткова С., Маслова С., Полушкина Т., Рябова С., Якимова О. Региональная экономика и управление. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Питер, 2008. С. 183.

местных бюджетов и отчетов об их исполнении;

- разработку схем управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы;

- управление учреждениями, находящимися на местном бюджете; координацию участия предприятий, организаций и территориальных органов общественного самоуправления в комплексном социально-экономическом развитии территории»¹.

Позднее, по мере преодоления ощущения «переходности» в различных областях жизни российского общества и сферах деятельности государства, внимание стало сосредоточиваться на более долгосрочном планировании регионального развития, включая «выделение территориальных зон, формирование “опорных каркасов”, управленческих округов», «определение роли и места территориальных образований в обеспечении устойчивого развития региона», а также, как и ранее, «создание и приоритетное развитие отдельных территориальных образований и зон: особых экономических зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций»².

Вместе с тем, по мнению ряда исследователей, современные реалии при выборе пространственных приоритетов региональной политики РФ, равно как и при формировании и реализации данного направления деятельности Российского государства в целом, делают необходимым более четкое осознание «коридора возможностей» лицами, принимающими соответствующие решения. «Депопуляция, стягивание населения в обжитые регионы страны и в крупнейшие агломерации, нехватка человеческих и финансовых ресурсов для экстенсивного “освоенческого” типа пространственного развития заставляют жестко фокусировать приоритеты... На востоке и севере страны жизнь заставляет ориентироваться на точечное развитие крупных городов-центров, портов и инфраструктурных коридоров... Точечной должна быть и инфраструктурная поддержка государством наиболее эффективных ресурсных проектов, финансируемых бизнесом. В рамках узкого “коридора возможностей” желательно делать ставку на то, что растет само»³.

Признавая обоснованность данных обобщений в целом, полагаем, однако, что «вахтовый» метод освоения российских территорий, особенно удаленных от Центра и труднодоступных с транспортной и коммуникационной точек зрения, не может считаться универсальным инструментом региональной политики. Как уже говорилось выше, субъ-

¹ Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики / Штульберг Б.М., Котилко В.В., Полынев А.О., Левитская Е.Н. М.: Наука, 1993. С. 82.

² Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. С. 9, 10.

³ Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. 2009. № 1-2. С. 172.

екты РФ отличаются, подчас весьма разительно, своими природными, географическими, климатическими и т.д. особенностями, набором имеющихся у них демографических, экономических, финансовых и пр. ресурсов, а следовательно, имеют весьма разнообразные условия роста и потенциалы развития. Поэтому продуктивным представляется адресный подход, столь знакомый отечественным исследователям, который позволяет, при условии корректного сбора исчерпывающей профильной информации и ее всестороннего комплексного анализа, учесть отдельные нюансы, специфические черты, неотъемлемые характеристики и т.д. конкретных российских территорий и местностей, а тем самым сформировать региональную политику не только «вообще», но и применительно к четко определенным объектам административно-управленческого воздействия, будь то отдельные сельские поселения и города, группы муниципальных образований и т.д. Кстати сказать, считающиеся (нередко не вполне справедливо) во многих источниках «самыми благополучными» российские мегаполисы – особые пространственные образования, представляющие собой городские агломерации с постоянным населением более 1 млн человек, тоже должны быть в фокусе внимания государства и вправе рассчитывать на его адресную поддержку¹.

В целом, разработки отечественных авторов в сфере региональной политики государства, сделанные в последние два-три десятилетия, в части, касающейся современных российских реалий, в большинстве своем требуют определенной актуализации – прежде всего с точки зрения переосмысления стратегических ориентиров и выбора эффективных механизмов их реализации. Поклонение перед зарубежным, прежде всего западноевропейским и североамериканским опытом регионального развития из области догматической (включая как субъективные симпатии, так и примитивное конъюнктурное цитирование в угоду заморским грантодателям) должно, наконец, перейти в область рационально-критическую, с решительным отсеиванием всех хоть сколько-нибудь сомнительных в текущих и перспективных российских условиях концептов и рецептов. Наряду с этим, необходимо более внимательное, чем когда бы то ни было, отношение к опыту отечественному, в т.ч. связанному с послевоенным восстановлением сел, городов и целых регионов², а также со стратеги-

¹ Подробно см.: Федякин И.В. Развитие российских городов и мегаполисов как приоритетное направление современной государственной политики // Вестник Российской нации. 2018. № 5. С. 22–55.

² В частности, уместно вспомнить, что «Возрождение освобожденных и прифронтовых районов представляло собой сложный, многосторонний процесс, объединявший комплекс мероприятий самого разнообразного характера: во-первых, воссоздание органов государственного управления...; во-вторых, организацию восстановления промышленности, транспорта, сельского хозяйства, связи, решение проблемы кадров; в-третьих, идеологическое обеспечение восстановительных работ, идейно-политическое воспитание населения, преодоление последствий фашистской, националистической... пропаганды; в-четвертых, принятие неотложных мер по обеспечению более или менее

ческим целеполаганием в сфере территориального развития в условиях мирного времени. В практическом плане очевидна необходимость внесения содержательных коррективов в утвержденную в 2019 г. Стратегию пространственного развития РФ, отраслевые федеральные законы и иные нормативные документы в области региональной политики, а также в профильные госпрограммы, в т.ч. выделение в них (по аналогии с Крымом и Севастополем после 2014 г.) соответствующего раздела или даже разделов (донбасского, луганского, херсонского, запорожского и т.д.).

И, безусловно, следует помнить о сбалансированности и устойчивости развития всех субъектов РФ, о последовательной и неуклонной работе по сглаживанию межрегиональных контрастов и диспропорций, а тем самым – о реальном обеспечении равенства прав и возможностей теперь уже более чем 150-миллионного населения страны вне зависимости от конкретной территории его проживания. Как весьма точно подчеркнул Президент РФ, «мы работаем над решением сложных, масштабных задач по обеспечению безопасности и надежного будущего России... сегодня необходима собранность от всех уровней власти... мы будем работать напряженно, стабильно, ритмично... Ситуация в мире динамично меняется, возникают новые глобальные и региональные факторы... и нам нужно своевременно и эффективно реагировать на эти изменения, совершенствовать нашу работу, исходя из тщательного анализа новых реалий»¹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горбунов А.А. Транспортная политика государства: институты, ресурсы, технологии // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2018. № 1. С. 17–21.

2. Федякин И.В. Развитие российских городов и мегаполисов как приоритетное направление современной государственной политики // Вестник Российской нации. 2018. № 5. С. 22–55.

REFERENCES

1. Gorbunov A.A. Transport policy of the state: institutions, resources, technologies [*Transportnaja politika gosudarstva: instituty, resursy, tekhnologii*] // SEARCH: Politics. Civics. Art. Sociology. Culture: scientific and socio-cultural journal. 2018. No. 1. P. 17–21.

2. Fedyakin I.V. The development of Russian towns and megacities as a priority direction of modern state policy [*Razvitije rossijskikh gorodov i megapolisov kak prioritetnoje napravlenije sovremennoj gosudarstvennoj politiki*] // Bulletin of Russian nation. 2018. No. 5. P. 22–55.

нормальных условий жизни и труда населения (жилье, питание, здравоохранение, культурно-просветительская работа); в-пятых, мобилизация рабочих, колхозников и интеллигенции на выполнение текущих военно-политических и хозяйственных задач» (цит. по: Возрождение прифронтовых и освобожденных районов СССР в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. М.: Наука, 1986. С. 183).

¹ Цит. по: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69636> (дата обращения: 25.10.2022).