

РЕГИОНЫ РОССИИ

*И.М. БУСЫГИНА**М.Г. ФИЛИППОВ***Конкурентоспособность
российских регионов:
хорошие институты
или хорошая география?**

В статье рассматривается проблема зависимости конкурентоспособности российских регионов от географических и институциональных факторов. Показано, что при серьезных географических различиях акцент на улучшении институтов способен стать важнейшим путем модернизации всех регионов.

Ключевые слова: регионы России, географические различия, институционализм, институциональная структура, модернизация.

The problem of the competitiveness of Russian regions based on geographical and institutional factors is considered. It is shown that in the conditions of major geographical differences the emphasis on improvement of the institutions can be an important way of modernization in all regions.

Keywords: Russian regions, geographical differences, institutionalism, institutional structure, modernization.

Тезис о необходимости повышения конкурентоспособности России уже несколько лет остается одним из наиболее популярных в нашей стране. Практически речь при этом идет о реализации двух целей – привлечении иностранных инвестиций в страну и производстве инноваций. И в этом нет ничего удивительного: способность государства и общества к инновациям все больше приобретает статус генерального индикатора как его состояния, так и “потенциала”.

В данной статье речь пойдет о первой цели – привлечении иностранных инвестиций. Мы разделяем точку зрения Т. Фридмана, что проблемы экономического развития России во многом связаны с существующими “ножницами” между ожиданиями внешних инвесторов и превалирующими институциональными практиками российского государственного управления [Friedman, 1999]. Эти “ножницы” находят практическое выражение как в недостаточном объеме прямых иностранных инвестиций в нашу страну, так и в асимметричном (и неблагоприятном для России) их распределении между секторами экономики.

Все это так, однако нам представляется важным привлечь внимание еще к одному аспекту проблем, связанных с привлечением иностранных инвестиций в Россию. Речь идет об их выраженной территориальной концентрации. В данном случае лишь

Бусыгина Ирина Марковна – доктор политических наук, профессор, директор Центра региональных политических исследований Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД РФ.

Филиппов Михаил Георгиевич – профессор университета штата Нью-Йорк (США).

некоторые – избранные – регионы выступают в качестве привлекательных мест для “приложения сил” внешних инвесторов, прочие же регионы фактически исключены (или почти исключены) из процессов экономической глобализации. Известно, что один из источников развития – постоянная конкуренция регионов между собой за инвестиции и, тем самым, за определение своей роли в международной системе разделения труда [Samagni, 2002]. В случае выраженной территориальной асимметрии инвестиционной привлекательности регионов такой конкурентный порядок не складывается. Почему это происходит и что может способствовать изменению ситуации?

Асимметричная Россия

Россия относится к числу стран-гигантов. Список таких стран можно составлять на основании нескольких критериев; если же в качестве критерия брать размер территории, то “наш гигант” далеко опережает всех остальных. Большое пространство порождает проблемы внутренней консолидации; страны-гиганты всегда многообразны и многообразны. Поэтому в принципе различия в способности российских регионов привлекать прямые иностранные инвестиции (ПИИ) не должно нас удивлять, если бы не масштаб этих различий и не тот сложившийся крайне устойчивый и очень небольшой круг регионов, которые с этой задачей справляются.

Вот лишь несколько цифр для иллюстрации масштаба различий. В 2010 г. более 40% всех ПИИ были сконцентрированы в Москве и Санкт-Петербурге. По данным этого же года, 93% всех инвестиций в коммерческие объекты недвижимости были сделаны в Москве и Московской области, 3% пришлось на Санкт-Петербург и лишь 4% (!) – на всю остальную Россию. В этот же период регионы Южного и Северокавказского федеральных округов получили ПИИ на душу населения в размере 22 долл. США и 4 долл. США, соответственно, против 220 долл. на душу населения в регионах Центрального федерального округа (прежде всего Москвы и Московской области).

Одно из объяснений особого статуса Москвы в территориальной структуре России заключается в том, что в нашей стране географическая близость к центральным (федеральным) институтам, политикам и бюрократии – важная составляющая успеха в привлечении инвестиций. Большую роль играют личные связи с политическими и регулятивными инстанциями [Betschinger, 2012]. Таким образом, размещение бизнеса в столице сулит множество дополнительных выгод, по крайней мере в том случае, если в политической системе слабо работает система сдержек и противовесов. Так, в 2010 г. более 3000 компаний с иностранным участием и более полумиллионом служащих были зарегистрированы в Москве (Online. Available HTTP: <<http://www.investmarket.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=536055.html>> (accessed 27 November 2012)).

Помимо Москвы, первостепенную важность с точки зрения привлечения ПИИ имеет фактор природных ресурсов. Как показали эмпирические исследования, их размер в регионе зависит в первую очередь от размера его рынка и фактора наличия природных ресурсов [Kayam, Yabrukov, Hisarcikilar, 2013]. В этом отношении в России резко выделяется Сахалинская область: согласно сообщению экономистов Банка России и Росстата, более половины всех прямых иностранных инвестиций, поступивших в Россию в период с 1995 по 2012 г., были распределены между Москвой и Сахалином (<http://www.fundshub.ru/investment/investments/14070.php>).

Наконец, некоторое преимущество в привлечении ПИИ в силу своего благоприятного географического положения получают приграничные регионы. В случае России это прежде всего регионы Северо-Запада, граничащие с Европейским союзом (ЕС). Так, продвинутую форму многоуровневого сотрудничества с участием приграничных регионов представляет собой инициатива ЕС “Северное измерение”, которая была выдвинута Финляндией в 1997 г. и принята Европейской комиссией в качестве стратегии ЕС в 1999 г. Важнейшая составная часть “Северного измерения” – развитие трансграничного сотрудничества между сопредельными административными единицами стран-участниц, в том числе в области привлечения инвестиций. В соответ-

ствии с документами ЕС оно охватывает территории Финляндии, Швеции, Норвегии, Исландии, стран Балтии и Польши, а также Карелию, Мурманскую, Архангельскую, Ленинградскую, Псковскую, Новгородскую, Вологодскую, Калининградскую области Российской Федерации и Санкт-Петербург.

От чего зависит конкурентоспособность?

Последние экономические исследования показывают, что для участия в глобальной экономике фирмам/компаниям/предприятиям необходим некий минимальный уровень конкурентоспособности. Общая конкурентоспособность фирм, расположенных в разных странах, регионах, местностях зависит от комбинации двух групп внешних факторов: 1) уникальных благоприятных территориальных (географических) преимуществ данного региона/места; 2) качества управления (то есть институциональной среды), предоставляемого государством как общественное благо в национальном масштабе. Фирмам, расположенным там, где качество управления находится на низком уровне (например, высок уровень коррупции или же постоянно происходят институциональные изменения) приходится полагаться на уникальную и благоприятную географию – иначе они не выдерживают глобальной конкуренции. Иными словами, эти группы факторов взаимозаменяемы (по крайней мере в какой-то степени): там, где качество управления низкое, возрастает значение особых географических факторов (к примеру, низкое качество институтов может быть компенсировано низкими транспортными издержками или избытком природных ресурсов).

Мы утверждаем, что в случае России сочетание низкого качества управления (то есть плохих институтов) и отсутствие реального федерализма (который предусматривает экономическую и политическую автономию регионов) приводит к тому, что большинство регионов оказываются просто не в состоянии участвовать в глобальной экономике и привлекать инвестиции.

Таким образом, механизм работы системы, сложившейся в России, относительно прост: при низком качестве управления инвестиции идут в регионы, обладающие уникальными географическими преимуществами. Сам характер инвестиций будет своего рода “функцией” от этой уникальности, а это подрывает саму идею межтерриториальной конкуренции за инвестиции. Однако следующий шаг приводит нас к еще более печальному выводу: о том, что открытость страны для внешних инвестиций в сочетании с низким качеством управления будет способствовать еще большему усилению территориальной неравномерности размещения ПИИ. “Успешных” регионов, уверенно эксплуатирующих свои преимущества, будет крайне мало. В России – это Москва (и Московская область), так называемые ресурсные регионы и приграничные регионы.

Хорошие институты создают потенциальные возможности для всех регионов

Альтернатива вышеописанному порядку – улучшение качества управления (институтов) и тем самым предоставление всем регионам шанса побороться за инвестиции. Известно, что для экономических реформ недостаточно декларировать правильную политику, не менее важно создать правильные институты и наладить политический процесс, создающий “правильные” стимулы. Организационная и административная неэффективность государства – не случайность, связанная с тем, что в структурах исполнительной власти работают коррумпированные непрофессионалы. Недостаточно найти честных и более профессиональных исполнителей: бюрократия неэффективна, потому что политики этого хотят. Надежность регулятивных институтов в конечном итоге зависит от условий политической среды и политического процесса. Важнейшим из таких условий выступает создание и поддержание конкурентного порядка, структурированного институтами – как в экономической, так и в политической сферах.

Общества “открытой политической конкуренции” используют конкуренцию для упорядочения социальных отношений и контроля над государством. В частности, разные “ветви” государственной власти “следят” за поведением друг друга (работает принцип “разделения властей”). При этом СМИ и гражданское общество, располагающиеся за пределами формальной политической системы, обеспечивают дополнительный независимый контроль за деятельностью всех властных “ветвей” государства. В процессе развития конкурентной модели на определенной, достаточно продвинутой, стадии возникает возможность для формирования и функционирования политической системы принципиально нового типа – государства с “порядками открытого доступа” к публичной власти. По мнению Д. Норта, Д. Уоллиса и Б. Вайнгаста сегодня в мире таких государств (*Open Access Orders*) около 25, и проживают в них не более 15% населения Земли [North, Wolles, Weingast, 2009]. Остальные 85% населения планеты – все еще граждане государств традиционного типа (*natural states*) с ограниченным доступом к публичной власти, хотя степень этой ограниченности, то есть степень закрытости и ограниченности политической конкуренции, может варьироваться крайне широко.

В государствах, основанных на “ограниченной политической конкуренции”, стабильность режимов достигается за счет поддержания относительно узкой правящей коалиции с привилегированным доступом к политическим и экономическим ресурсам. Защищенность элитной коалиции и ее особый статус реализуются через контроль над важнейшими социальными организациями общества: судами, военными и полицейскими силами, региональными правительствами, СМИ, Церковью и т.п. Ограниченный доступ к экономическим и политическим ресурсам обеспечивает возможности для создания и поддержания ренты для элиты. Поскольку такая рента с большой долей вероятности окажется под угрозой при усилении степени конфликтности в обществе или внутри элиты, стремление гарантировать себе продолжение извлечения ренты заставляет правящие элиты накладывать на себя определенные обязательства по поддержанию социального порядка и стабильности [North, Thomas, 1973; Levi, 1988].

В альтернативной модели при наличии открытой, публичной конкуренции (“открытого доступа” в элиту) создаваемая на политическом и экономическом рынках рента не является системообразующей для политической стабильности. Напротив, для элит возможности извлекать ренту временны и более ограничены (в частности, в силу публичного характера конкуренции на регулярных выборах за право занимать политические должности). Однако в обоих случаях встает вопрос о выборе способов упорядочивания политического процесса. В частности, для поддержания стабильности и конкурентный, и неконкурентный порядки испытывают потребность в решении ряда важнейших задач, таких как регулирование общих интересов общества и элиты, реализация принятых решений, разрешение и урегулирование конфликтов и спорных вопросов [Ротстайн, 1999, с. 150].

Наиболее общий выбор здесь – между методами “ручного управления” и созданием общих “правил игры”. Первый порядок опирается на личности политиков и их способность принимать “правильные”, эффективные решения. Чтобы иметь успех, такое упорядочивание требует подбора лояльных руководителю исполнителей, и потому требует прямого контроля вышестоящего руководства над составом основных игроков и их действиями. Альтернативный метод опирается на постепенное выстраивание “самоорганизации” политических игроков путем задания им общих, более или менее четких требований и критериев (правил игры). В этом случае упорядоченность достигается главным образом за счет создания соответствующих стимулов и заинтересованностей (как для политиков, так и для чиновников) поддерживать политическую систему. Другими словами, во втором варианте конкуренция в обществе и государстве за власть и ресурсы регулируется через набор формальных и неформальных правил, играя по которым элиты оказываются заинтересованы в наложении на себя определенных самоограничений. Политическая

наука обычно обозначает такие формальные и неформальные правила термином “институты”¹.

Правила могут быть введены декретом или законом, однако заставить их действительно “работать” крайне трудно. Правила политической игры имеют значение, **только если они реально действуют как ограничители для всех или почти всех**, то есть структурируют поведение и мотивацию большинства акторов. Напротив, если многие акторы предпочитают правила игнорировать, то роль таких правил практически оказывается незначимой. Наступает хаос, обычно ведущий к востребованности “ручного” управления.

Можно предложить следующую аналогию. В первом случае на “политическом перекрестке” стоит регулировщик и решает, кого пропустить, а кто может и должен еще постоять в очереди. Стоит регулировщику отвлечься, как движение принимает хаотическую и опасную форму. Во втором варианте после периода нестабильности все участники движения уже настолько привыкли следовать взаимовыгодным правилам, что успешно двигаются через нерегулируемый перекресток, соблюдая очередь. Во многих случаях “ручной” вариант оказывается привлекательным для политиков в краткосрочной перспективе как немедленное и вынужденное решение, а “институционализированный” вариант откладывается ими как идеал на дальнюю перспективу.

На первый взгляд, может показаться, что переход от “ручного управления”, основанного на личностях руководителей, к более институционализированной системе, основанной на следовании правилам, постепенно развивающийся процесс. Однако существуют принципиальные трудности с эволюционным переходом от первого варианта ко второму. Более того, необходимо подчеркнуть, что было бы ошибочным упрощением видеть неинституциональные формы политической системы как нечто переходное или временное.

Выбор в пользу институционализации требует сознательного отказа от методов “ручного управления” и готовности следовать выбранным правилам, даже если это невыгодно или кажется неэффективным в данный момент. Проблема в том, что в “неинституционализированной” политической системе правила воспринимаются как нечто чуждое, навязанное извне, так что для успеха их ограничения стараются обойти или проигнорировать. В такой системе куда более значимым оказывается различие не между “хорошими” и “плохими” правилами (в том числе и законами), а между “хорошими” и “плохими” политиками и исполнителями. Поэтому необходим специальный переходный период, период “проб и ошибок”, когда элиты учатся играть не по указаниям “сверху”, а пытаются следовать общим правилам. Однако как невозможно научиться плавать, не побывав в воде, так невозможно и выработать стимулы следовать правилам и законам, не отказавшись от “ручного управления” в пользу выстраивания принципиально другой политической системы. Выбирая опору на институты (правила) приходится идти на риск временного хаоса, когда и правила еще не действуют эффективно, и от механизмов “ручного” управления уже отказались.

Кроме того, чтобы правила стали действительно значимыми, требуется достичь согласия среди основных политических сил в пользу определенного выбора общих правил. Ведь любые значимые правила приводят к тому, что кто-то от них выиграет, а кто-то – проигрывает, пусть даже относительно, по сравнению с ситуацией “игры без правил”. Другими словами, выбор и признание общих правил игры неизбежно создают значимые изменения в композиции политической и экономической элиты. На практике попытка следовать правилам “игры” неизбежно приводит к сопротивлению той части действующей элиты, которая опасается возможности лишиться существующих

¹ Подчеркнем, что под политическими институтами здесь понимаются не только и не столько учреждения и организации, а скорее, набор формальных и неформальных правил, возникающий в обществе, в том числе и в результате эффективной деятельности государственных и общественных организаций. Другими словами, эффективная деятельность этих учреждений и организаций – необходимый, но недостаточный элемент создания институтов как общих “правил игры”.

привилегий. Речь идет прежде всего о коррумпированных политиках и бюрократах и о экономических агентах, преуспевших в игре “без правил”.

Выводы теоретического и эмпирического анализа свидетельствуют о том, что конкурентный порядок имеет в *среднем* более высокий уровень стабильности, устойчивости и одновременно *способности к развитию и адаптации*. В *долгосрочной* перспективе этот порядок обеспечивают более высокие темпы роста по сравнению с менее последовательным, более уязвимым и “рывковым” характером развития экономики в неконкурентных обществах. В целом, открытые конкурентные общества имеют большие шансы на так называемый “хороший процесс управления” (*good governance*), которого многие неконкурентные общества достичь не в состоянии. С “хорошим процессом управления” связаны транспарентность, эффективность, верховенство права, ограниченность коррупции (по крайней мере, как системного явления), наконец, более эффективный уровень участия населения в политике и самоуправлении. С точки зрения перспектив (инновационного) развития конкурентный порядок позволяет осуществлять отбор проектов общественного развития на альтернативной основе; в обществах же с ограниченной конкуренцией, напротив, правящая коалиция в любой момент может блокировать развитие.

Неспособность обеспечить “хороший процесс управления” считается основным препятствием экономического роста многих стран, например, на Африканском континенте. Важно, однако, и то, что отсутствие открытой политической конкуренции не препятствовало экономическому росту в таких странах, как Китай, Вьетнам, Камбоджа. Более того, утверждается, что для многих стран “хороший процесс управления” и “правление для обеспечения роста” – две разные повестки [Rodrik, 2008, p. 19]. Так, для ряда стран сила государства (*state capacity*) может иметь гораздо большее значение, чем верховенство права и демократия, особенно, если речь идет о странах с низким уровнем ВВП на душу населения (менее 1000 долл. США) [Fukuyama, 2008, p. 27]. Определенный базовый уровень силы (способности) государства – обязательное условие для роста; напротив, очевидная слабость государства выступает тут объективным (и мощным) препятствием.

Исторически в России преобладал отказ от открытой конкурентной институционализированной политической системы. При этом иногда удавалось выстроить консолидированную (институционализированную) систему. Конкурентная политическая модель тоже возникала, но на ограниченное время и, как правило, в периоды повышенной социальной неопределенности. Модель “либеральной” политической конкуренции, открытая конкуренция в форме институционализированной модели (то есть игры по четко установленным правилам) пока остается для России “либеральной мечтой”.

Федерализм как важная институциональная подсистема

Для России, как для любой территориально протяженной страны, вопрос о характере взаимоотношений между Центром и территориальными единицами (регионами) – один из ключевых. На практике речь идет о степени политической автономии, которой обладают регионы. Так, на одном полюсе располагаются унитарные централизованные государства с крайне незначительной (фактически, близкой к нулю) степенью региональной политической автономии, а на другом – конфедеративные и федеративные децентрализованные государства, где степень автономии территориальных единиц максимальна. Таких предельных, “полюсных”, случаев на политической карте мира относительно мало, так что между двумя этими полюсами расположится большой массив государств, где степень политической автономии регионов будет отклоняться в большую или меньшую сторону.

В России прямые выборы глав регионов, изменение порядка формирования Совета Федерации, массовое подписание двусторонних договоров между Федеральным центром и регионами резко усилили степень региональной автономии; во второй половине 1990-х гг. Федеральный центр потерял основные рычаги воздействия

на ситуацию в регионах (возможности главного актора были крайне ограниченны), а уровень неуправляемой регионализации достиг максимальной отметки. В регионах шло оформление автономно функционирующих моноцентрических политических режимов, по отношению к которым центр играет все в большей степени роль внешнего актора [Гельман, Рыженков, Бри, 2000].

Трансформация политического режима, начавшаяся в 1999–2000 гг. привела к изменению характера отношений между Центром и регионами, более того, выступления региональной коалиции², пусть и не имевшие надежды на успех, подсказали новому главному актору “направление основного удара”: территориальные отношения, новый формат решения территориальной проблемы. Начатая президентом “федеральная реформа”, развернувшаяся по нескольким направлениям, не встретила организованного сопротивления ни у региональных элит, ни у политических партий. Основной характеристикой нового политического порядка стало существенное ограничение политической конкуренции.

По сравнению с 1990-ми гг. политический и экономический контроль Федеральному центру над регионами резко усилился. Однако методы контроля над региональными элитами, используемые в современной России, опираются, по крайней мере отчасти, на имперскую модель, а потому являются дорогостоящими и убыточными. Лишь временно, в эпоху подскочивших цен на нефть, можно было щедро перераспределять ресурсы в пользу агентов Центра на местах. При снижении доходов от экспорта и продолжении экономического спада имперские механизмы скорее всего окажутся непоправимо дорогостоящими, а значит, неработоспособными. Когда ресурсы иссякают, имперские модели вынужденно заменяются федеративными (обычно к этому времени территория оказывается усеченной). В российских условиях империи альтернативна асимметричная этническая федерация, в которой значительное дотирование меньшинств по-прежнему необходимо. Однако по сравнению с империей в работающей этнической федерации поддержание территориальной целостности обходится большинству все же намного дешевле. В такой конструкции прямая покупка лояльности этнических элит отчасти заменяется перераспределением прав и прерогатив. Но притом, что этнический федерализм отличается большей финансовой эффективностью, эта модель сложнее имперской, а для ее реализации требуется политическое мастерство.

Если в ближайшие годы сохранится существующая политическая модель с постоянным укреплением унитарных или имперских элементов, федерализм останется лишь “бумажным” конституционным принципом. Но лишь до нового кризиса: проблему все равно придется решать под давлением общественного недовольства, которое рано или поздно потребует возвращения к федеративным принципам на практике. Опыт других государств свидетельствует, что демократическая политическая система в большой и многонациональной стране возможна только на основе федеративного государственного устройства. Действительно, все большие многонациональные демократические государства являются федеративными. И напротив, ни одно из *современных* многонациональных государств, отказавшихся от практики федерализма, пока не преуспело в демократическом развитии.

В России для осуществления демократизации в целом и федерализации как части этого процесса (прежде чем возникнут первые положительные плоды таких реформ) необходимы время и вложение значительных экономических и политических ресурсов. К тому же данный процесс сопряжен с серьезными рисками. Политические реформы потребуют терпения как от населения, так и от политических игроков, при этом меры, которые будут приняты на начальном этапе таких реформ, могут оказаться непопулярными и вызвать сопротивление с обеих сторон. Так что реформаторы должны будут

² Под “региональной коалицией” имеется в виду оппозиционный избирательный блок “Отечество–Вся Россия”, создание которого завершилось в августе 1999 г. Блок сформировали движение “Отечество”, возглавляемое мэром Москвы Ю. Лужковым, которого поддержал ряд губернаторов, и политическое объединение глав регионов “Вся Россия”, созданное по инициативе президента Татарстана М. Шаймиева – выразителя интересов элит привилегированных регионов, не входивших в состав правящей коалиции.

проявить политическую волю: не только принять решение о проведении реформ, но и не отступать от непопулярного курса, невзирая на краткосрочные и среднесрочные издержки. При обсуждении перспективы политических реформ в России необходимо обратить особое внимание на повышение риска политической нестабильности в регионах в начале процесса демократизации.

Любые демократические реформы неизбежно ослабляют Центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе. А утрата Центром политических и экономических рычагов воздействия на регионы возвращает Россию в ситуацию 1990-х гг. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа “нулевой суммы”: “или сильный Центр – или сильные регионы”. Это противопоставление оказалось ошибочным. В стабильных федерациях сильны и Центр, и регионы.

Такие отношения означают, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, торгуются, соглашаясь в итоге на некий компромисс. Успешное развитие федерализма должно привести к плодотворной **конкуренции** между разными регионами и уровнями государственного управления – за потребителей, инвестиции, потоки миграции и т.д. Кроме того, в успешно функционирующей федерации регионы становятся своего рода лабораториями законодательных инноваций, благодаря которым можно снизить отрицательные последствия ошибочных централизованных решений.

Однако для того, чтобы потенциальные выгоды **территориальной конкуренции** и договорных отношений реализовались на практике, необходимо обеспечить стабильность правил игры (институтов). Для эффективного функционирования конституционного федерализма требуется институциональная “поддержка”, особенно в такой огромной многонациональной стране, как Россия. Без такой поддержки конституционная практика федерализма будет не только неэффективной, но может быстро переродиться в опасную и разрушительную форму государственной анархии и безответственности.

Модель, существующая в России, всегда работает по схеме “Центр–периферия”, где первый выступает создателем и своего рода “мотором” инноваций, а вторая – лишь медленно их усваивает. Причем это усвоение идет весьма неравномерно по территории страны. Что же дает федеративная модель непосредственно для повышения уровня конкурентоспособности регионов?

Во-первых, политическая и экономическая автономия регионов меняет стимулы региональной власти в отношении подходов к развитию своей территории. До сих пор инновационные проекты, в частности наша “долина” (Сколково), инспирировались и создавались “сверху”. То есть причины, которые мешают нашим ученым и бизнесменам в любой точке страны стать инноваторами, не устранялись (и даже попытка такого рода не делалась), а вместо этого создаются некие искусственные структуры. Но ведь Силиконовая долина в США вовсе не была проектом Вашингтона!

Депрессивность и безынициативность многих российских регионов – совсем не обязательно исключительное следствие отсутствия или явного дефицита ресурсного и финансового потенциала. Существует множество нереализованных возможностей как в организационной, так и в коммуникационной стратегиях региональной власти. Региональные же лидеры оказываются часто не в состоянии мобилизовать факторы развития территории и организовывать социальное партнерство заинтересованных групп местного сообщества [Арканникова, 2010, с. 116]. У них просто отсутствуют стимулы к такого рода деятельности. Только реальная автономия региональных и местных сообществ создаст заинтересованность в проведении “аудита” состояния территории, создании необходимых для этого институтов, определении профиля территории, то есть выявления того, на каких рынках у нее имеются конкурентные преимущества.

Во-вторых, при федерализме возможны эксперименты с различными подходами к региональному управлению, развитию территории и институциональному строительству в регионах. Федерализм создает стимулы для распространения (диффузии)

инноваций³ по территории страны (горизонтального, не через Федеральный центр и не по его указке и повелению!) и усвоения их в регионах. Региональные власти, опять же, должны иметь стимулы для поиска и усвоения инноваций – институциональных, социальных, политических, – созданных в других регионах страны.

Недостаточная эффективность процесса диффузии инноваций может быть связана с присутствием в социально-экономической системе страны многочисленных инновационных фильтров [Ратнер, 2010, с. 98]. Выделяют институциональные, рыночные, информационные и навигационные фильтры. Институциональные фильтры обычно связывают с культурными и социальными особенностями общества, которые могут как способствовать быстрому “усвоению” новшеств, так и препятствовать этому процессу. Однако отсутствие институтов политической автономии на региональном и местном уровнях также может быть причислено к институциональным фильтрам, препятствующим распространению и усвоению инноваций, поскольку в регионах и на местах отсутствуют для этого необходимые стимулы.

В-третьих, следует исходить из того, что ключевая цель инновационного (а значит, и конкурентного) развития – не само по себе создание как можно большего количества новинок (технологий, идей, продуктов), но “восприятие” их населением страны: инновации только тогда становятся таковыми (а развитие, соответственно, инновационным), когда они *используются*. Совершенно неправомерно приравнивать науку и технологии к развитию в целом. Таким образом, важнейшим вызовом становится превращение науки и технологий в “общественное благо” и направление этого блага на развитие своих сообществ. И здесь роль не национальной, а именно местной и региональной власти становится, без сомнения, основной. Местные сообщества должны иметь возможность выбирать технологии, которые они хотели бы использовать, а также участвовать в самом инновационном процессе.

Успешное развитие федерализма должно привести к плодотворной **конкуренции** между разными регионами и уровнями государственного управления – за потребителей, инвестиции, потоки миграции и т. д. Кроме того, в успешно функционирующей федерации регионы становятся своего рода лабораториями законодательных инноваций, благодаря которым можно снизить отрицательные последствия ошибочных централизованных решений.

Таким образом, единственным способом решения проблемы чрезмерных межрегиональных диспропорций в уровнях конкурентоспособности является установление новых правил игры (институтов), в рамках которых появятся новые целевые установки, и создания условий, при которых игроки будут им следовать и стремиться повышать конкурентоспособность (то есть привлекать инвестиции и производить инновации), следуя собственным интересам. Давление сверху может дать толчок модернизации, однако реформы едва ли будут последовательными и успешными в отсутствие комплексной, многоуровневой системы стимулов для политиков, бюрократов и бизнеса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Арканникова М.С. Диалог власти и бизнес-сообщества в инновационной России: нереализованные возможности // Публичная политика. СПб., 2010.

Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000.

Ратнер С.В. Роль инновационных фильтров в процессе диффузии новых знаний // Публичная политика. СПб., 2010.

Ротштайн Б. Политические институты: общие проблемы. М., 1999.

Betschinger M.-A. Political Geography and Foreign Direct Investment: is Spatial Proximity to Central Government Politicians and Bureaucrats of Capital Value? // Higher School of Economics Research Paper. 2012. № WP9.

³ Широко известна географическая концепция “диффузии инноваций” Т. Хагерстранда [Hagerstrand, 1967].

Camagni R. On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? // *Urban Studies*. 2002. Vol. 39.

Friedman T.L. *The Lexus and the Olive Tree*. New York, 1999.

Fukuyama F. What Do We Know About the Relationship between the Political and Economic Dimensions of Development? Governance, Growth, and Development Decision-making. Policy Research Working Paper, The World Bank, 2008.

Haderstrand T. *Innovation Diffusions a Spatial Process*. Lund, 1967.

Kayam S., Yabrukov A., Hisarciklilar M. What Causes the Regional Disparity of FDI in Russia? A Spatial Analysis // *Transition Studies Review*. 2013. Vol. 20. № 1.

Levi M. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, 1988.

North D., Wallis J., Weingast B. *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, 2009.

North D., Thomas R.P. *The Rise of the Western World: a New Economic History*. Cambridge, 1973.

Porter M. The Economic Performance of Regions // *Regional studies*, 2003 Vol. 37. № 6–7.

Rodrik D. Thinking about Governance. Governance, Growth, and Development Decision-making. Policy Research Working Paper, The World Bank, 2008.

© И. Бусыгина, М. Филиппов, 2013