

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ПРИГРАНИЧНОМ РЕГИОНЕ: ПОСТАНОВКА ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ЗАДАЧ

Ю. В. САВЕЛЬЕВ,
кандидат экономических наук,
главный ученый секретарь Президиума Карельского
научного центра РАН
E-mail: savel@krc.karelia.ru; yusaveliev@list.ru

В экономике России приграничные регионы играют важную роль, являясь зонами взаимодействия национальной и мировой экономик. Эта роль формирует специфические черты их пространственной и структурной организации, требует разработки соответствующей модели региональной экономической политики. Обоснована необходимость развития научно-методологического обеспечения региональной экономической политики в приграничных регионах, поставлены задачи, предложена гипотеза исследования, сделан анализ имеющейся теоретической и методологической базы.

Ключевые слова: региональная экономическая политика, приграничный регион, теории регионального развития, методология региональных исследований.

Современный этап развития региональных экономических исследований характеризуется, с одной стороны, углублением понимания фундаментальных закономерностей, особенностей и мотивов деятельности различных субъектов региональной экономики, с другой стороны – реализацией в исследованиях системного подхода, позволяющего интегрировать разные теоретические разработки и концепции, отразить различные аспекты функционирования и развития региональной экономики. Усложнение процессов управления в условиях нестабильной экономики и возрастания влияния внешней среды предъявляет совершенно новые требования к разработке и реализации региональной экономической политики. Причем влияние этих факторов на социально-экономические процессы и развитие приграничных регионов намного более существенно, поскольку они находятся в зоне непосредственного взаимодействия национальной и мировой экономик, на стыке национального и мирового экономических пространств. Функцио-

нирование экономических субъектов и процессы развития каждого из этих пространств определяются своими нормами, правилами, стандартами, природными, культурными, социальными и иными предпосылками и условиями. Диффузия этих норм, правил и стандартов через границу, как в одну, так и в другую сторону, способствует их частичной адаптации в регионах, расположенных по обе стороны границы, определенным образом сближая их. При этом процесс диффузии и адаптации норм и стандартов формирует специфические черты приграничных регионов и вменяет им роль своеобразных «краевых активных зон» [10, с. 42; 11, с. 164], играющих огромную роль в сближении национальной и мировой экономик.

В таких научных дисциплинах, как региональная экономика и социально-экономическая география роль границы в социально-экономическом развитии регионов, феномен диффузии и адаптации норм и стандартов (как в социально-экономическом, так и культурном аспектах), рыночного опыта и знаний исследуются достаточно плотно начиная еще с 1960-х гг. Более ранние разработки относятся еще к 1930-м гг. Существует в этой области немало теоретических и теоретико-прикладных концепций и моделей, которые сегодня активно используются в региональной экономической науке и практике управления. Здесь следует назвать ряд научных разработок, имеющих под собой неоклассическую методологическую основу:

- учение о пространственном взаимодействии рынков;
- теорию пространственной диффузии инноваций;
- теорию «полюсов роста»;
- концепцию «центр–периферия» и др. [5].

Существуют и более поздние разработки, тем или иным образом касающиеся изучения контактной функции границы, процессов и закономерностей диффузии и распространения стандартов и норм, опыта и знаний, определяющих специфику социально-экономических процессов на территории. Эти теории и концепции уже, как правило, носят междисциплинарный методологический характер:

- концепция новой международной торговли и новая экономическая география;
- концепция экономики обучения;
- концепция региональной инновационной системы;
- модель инновационного регионального роста и др. [4, 6, 14, с. 36–37].

Как известно, упомянутые теоретические и теоретико-прикладные разработки отчасти направлены на изучение пространственных аспектов взаимодействия и развития приграничных территории. При этом основным предметом их исследования являются, как правило, особенности и закономерности появления и распространения инновационных процессов, возникающих как результат трансграничного и пространственного взаимодействия экономик и экономических агентов.

Известным результатом использования этих теоретических разработок в хозяйственной и управленческой практике ряда стран стало создание разного рода периферийных «полосов» и точек экономического роста, которым на практике придавали соответствующие правовые статусы таможенной и налоговой экстерриториальности – свободных экономических зон, зон свободного предпринимательства, особых экономических зон, офшоров и др. Во второй половине 1990-х гг. в управленческую практику стран Европейского Союза (ЕС) была внедрена концепция создания своеобразных «коридоров» и «зон роста» на приграничных территориях – так называемых «еврорегионов». Одним из 10 таких еврорегионов является еврорегион «Карелия», созданный с российским участием. В его состав входят: от России – Республика Карелия, от ЕС – три приграничные губернии Финляндии (Северная Карелия, Кайнуу и Северная Похьянмаа) [17, 18].

Несмотря на всю привлекательность и казавшуюся в конце прошлого века перспективность этой идеи, сейчас она в силу ряда как объективных, так и субъективных причин фактически не работает. С одной стороны, расширение ЕС отразилось на увеличении масштаба периферийных территорий, отстающих в своем социально-экономическом

развитии, что повлияло на соответствующее изменение приоритетов во внутренней региональной политике, с другой стороны – процесс создания еврорегионов не был завершен полностью. Он не повлек за собой кардинального пересмотра приоритетов и механизмов региональной экономической политики с разработкой соответствующих инструментов и изменением организационных структур управления. Не последовало серьезных проектов и в области преобразования пространственной структуры экономики. Не были созданы условия для развития трансграничных производственных, инновационных и иных кластеров, которые должны были обеспечить конкурентные преимущества приграничным территориям. Но, несмотря на это, опыт создания еврорегионов как разновидности «краевых активных зон», создание которых позволяет снизить уровень межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии, весьма полезен и важен для изучения.

Принимая во внимание существующие достаточно глубокие теоретические исследования, а также прикладные разработки, о которых говорилось ранее, следует констатировать, что в них основное внимание уделено исследованию закономерностей и особенностей социально-экономических, культурных, инновационных и иных процессов, происходящих на приграничных территориях. При этом практически не уделяется внимания научно-методологическим принципам, подходам, а также инструментам и методам региональной экономической политики по отношению к приграничным территориям. Между тем очевидно, что специфические черты социально-экономических, культурных и инновационных процессов, происходящих в приграничных регионах, требуют разработки адекватной им региональной экономической политики, которая будет строиться на иных принципах и подходах, чем в отношении «внутренних» регионов страны. Ведь существуют же различия между экономической политикой, например в старопромышленных регионах и регионах пионерного освоения. В ряде теоретических и прикладных классификаций регионов¹ присутствует также и такой тип, как «приграничные регионы» (в ряде типологий именуемые как «контактный» или «мембранный» тип) [8, 10, 15, с. 10–41].

¹ Автором проанализированы: типология регионов по экономико-географическому положению, ряд типологий регионов для формирования региональной политики, используемых в зарубежных странах (на основе: [15]), а также типологии регионов по встроенности в систему обмена и аккреационному типу [8].

Только в последние 3–4 года начинает проявляться интерес к исследованию процессов управления социально-экономическим развитием приграничных регионов. Связано это, на взгляд автора, со следующими процессами:

- 1) с постепенным реформированием административно-территориального устройства Российской Федерации;
- 2) преобразованием государственной региональной политики с постепенным переносом компетенции в принятии и реализации стратегических решений на региональный уровень;
- 3) постановкой в повестку дня на высшем государственном уровне вопроса кардинального изменения структуры и повышения конкурентоспособности российской экономики (где в силу высокой дифференциации российских регионов по уровню социально-экономического развития вновь актуализируется и вопрос о дифференциации региональной экономической политики).

В российской научной среде существенное внимание вопросам совершенствования региональной экономической политики начинают уделять специалисты ряда научных учреждений РАН, ведущих исследования в области региональной экономики. В частности, исследования в этом направлении ведутся в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» (под руководством академика РАН А. Г. Гранберга). При этом вопросы специфики социально-экономической организации приграничных регионов затрагиваются в следующих подпрограммах:²

- «Россия в мировом пространстве. Внешнеполитические и внешнеэкономические факторы пространственного развития» – проект «Приграничное сотрудничество российских регионов»;
- «Проблемы формирования и развития макрорегионов России и межрегиональной интеграции» – проект «Европейский Север, международное сотрудничество (интернациональные проекты и их влияние на развитие территории)»;
- подпрограмма «Научные основы совершенствования государственно-территориального

устройства и создания системы территориального планирования» – проекты «Государственно-территориальное устройство нового социально-экономического пространства России», «Общегосударственная система перспективного планирования территориального развития», «Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты».

Вместе с тем анализ исследовательских целей и задач, содержания подпрограмм и проектов показывает, что основное внимание уделяется, с одной стороны, углублению исследования особенностей пространственной организации экономики приграничных регионов, с другой – разработке преимущественно унифицированных инструментов и механизмов региональной экономической политики и системы территориального стратегического планирования на уровне региона. Тем не менее, поскольку реализация программы началась только в 2008 г., хочется надеяться, что вопросы формирования региональной экономической политики в условиях приграничного региона, ее научно-методологического и методического обеспечения найдут достойное отражение на последующих этапах исследования.

Сегодня в Российской Федерации статус приграничных регионов имеют 38 из 83 субъектов (45%). Однако, несмотря на то, что почти половина субъектного состава страны – это, по сути, приграничье, пока отсутствуют единое видение и единая концепция того, как и на каких научных принципах должна строиться региональная экономическая политика в приграничном регионе, в чем заключаются качественные особенности ее содержания, каковы конкретные инструменты ее реализации. Сегодня даже в научной среде существуют диаметрально противоположные мнения относительно роли и функций государства в управлении социально-экономическим развитием приграничных территорий – на что должен быть сделан акцент в региональной экономической политике приграничного региона: на усиление регулирующей функции государства (в силу особой значимости приграничных территорий в контексте обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности) или, наоборот, на ее ослаблении (с точки зрения либерализации внешнеэкономической деятельности и интеграции в международные системы обмена)? На концентрации полномочий и инструментов экономического развития приграничных территорий в руках федерального центра и федеральных

² На основе материалов Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез». URL: <http://programm24.narod.ru>.

округов, или же на делегировании полномочий в принятии стратегических управленческих решений на региональный и муниципальный уровни?

При выработке концептуальных основ региональной экономической политики для приграничных регионов нужно понимать, что потенциал, возможности и направления их экономического развития будут зависеть не только и не столько от имеющегося в их распоряжении природно-ресурсного, производственного и трудового потенциалов, сколько от внешних факторов – уровня социально-экономического развития региона, с которым есть общая граница, стратегических, геополитических и геоэкономических приоритетов и интересов соседнего государства (или группы стран), от национально-культурных особенностей и социальной стабильности соседних регионов и стран и т. д.

Пока, к сожалению, ни в отечественных научных разработках последних лет, посвященных вопросам региональной экономической политики, ни в государственных стратегических документах и программах не говорится об особенностях, инструментах и механизмах, которые должны быть присущи региональной экономической политике в условиях приграничного региона. В Концепции стратегии развития регионов Российской Федерации сформулирована лишь задача, согласно которой необходимо «...обозначить типы территорий и регионов с целью формирования дифференцированной экономической, социальной и региональной политики в отношении них» [13]. При этом данная задача сформулирована не как самостоятельная, а в контексте разработки Генеральной схемы пространственного развития Российской Федерации. В целом же упор делается на общие принципы реализации экономической политики, выявлении и целевой поддержке регионов – «плюсов» («локомотивов») экономического роста.

Актуальность разработки и реализации научно обоснованной региональной экономической политики в условиях приграничья очевидна также в контексте процессов глобализации, экономической интеграции и интенсивного развития различных форм международных экономических отношений, усилении влияния факторов внешней среды на условия и возможности социально-экономического развития стран и регионов. Причем особую значимость в этих процессах имеют именно приграничные регионы, выступая не только в качестве своеобразных транзитных коридоров для инноваций, товаров и услуг, но и в качестве «осей» и зон интеграции и взаимодействия мирового и

национального экономических пространств, «плотных» территорий для адаптации и дальнейшего транслирования на внутреннюю территорию России международных экономических, социально-культурных, технологических и иных стандартов.

Таким образом, объективно складывающаяся ситуация требует развития целого направления исследований в области региональной экономики, нацеленного на разработку научно-методологических основ и методического аппарата региональной экономической политики для приграничных территорий.

Рабочей гипотезой, которая позволила бы объединить исследования в целостное направление, может выступить следующая логика рассуждения. Приграничные регионы в силу своих экономико-географических, социально-экономических и структурных особенностей, характеризуются двоякостью функций. С одной стороны, они служат своеобразной площадкой, где непосредственно отрабатываются инструменты и формы взаимодействия национальной и мировой экономик. С другой стороны, состояние и структура экономики приграничных регионов в силу их большей подверженности влиянию внешних факторов и меньшей инертности выступают некими индикаторами эффективности использования инструментов государственной региональной политики. Следовательно, для эффективного развития экономики приграничного региона и управления социально-экономическими процессами необходима принципиально новая модель региональной экономической политики, отличающаяся высокой восприимчивостью к внешним и внутренним изменениям, позволяющая выявлять возможности развития региона и превращать их в источники экономического роста. При этом еще одной важной задачей такой региональной экономической политики является апробация инструментов управления, их адаптация и дальнейшее внедрение в других регионах страны, обеспечивая, таким образом, функцию саморазвития систем управления региональным развитием.

В зарубежных бизнес-школах некими аналогами такой модели являются модели управленческих циклов PDCA и SDCA (цикл генерирования улучшений и цикл закрепления достигнутых улучшений и стандартизации) [12, с. 97–103], модель управления на основе «слабых сигналов» (в ряде источников – модель опережающего управления) [1, 12], предполагающая анализ внешней среды, фиксирование начинающихся изменений и трен-

дов (ранних и неточных признаков наступления важных событий), прогнозирование реакций внутренней среды на эти изменения и выработку соответствующей модели управления.

Учитывая междисциплинарный характер данного направления исследований, естественным и обоснованным выглядит использование междисциплинарного методологического аппарата, в частности системного подхода, позволяющего через свои гносеологические особенности (интегративность и междисциплинарность, многогранность, многовариантность, динамизм) наиболее полно раскрыть и описать свойства приграничного региона как объекта исследования. Более того, при решении конкретных исследовательских задач целесообразно использовать частные разновидности **системного подхода**:

- *генетический подход* (при исследовании траекторий развития экономических процессов в приграничном регионе, обосновании перспектив и выборе оптимальных направлений развития);
- *геосистемный подход* (при изучении характера взаимосвязей и взаимодействия приграничного региона в рамках национального и мирового экономических пространств);
- *воспроизводственный подход* (при декомпозиции и изучении структуры региональной экономики и соответствующих элементов региональной экономической политики, региональных цепочек создания стоимости и др.).

В соответствии с выдвинутой гипотезой и междисциплинарным характером данное исследование должно базироваться на комплексном использовании научных принципов и методического аппарата разных экономических теорий. В частности, использование методического аппарата институциональной и неинституциональной экономической теории целесообразно при исследовании и оценке исходных позиций, мотивов, противоречий и инструментов реализации региональной экономической политики в приграничном регионе как части национального экономического пространства и одновременно геопространства. Использование методического аппарата неоклассической экономической теории – при исследовании потенциала экономического развития и факторов производства в приграничном регионе, разработке инструментов управления факторами производства, оценке регионального предельного продукта и разработке инструментов его увеличения, исследовании конкурентоспособности

приграничного региона, обосновании микро- и макроэкономических инструментов региональной экономической политики. Использование методического аппарата теорий регионального развития – при исследовании особенностей пространственной организации экономики приграничного региона и оценке ее эффективности, исследовании форм и способов взаимодействия региональных рынков при формировании цепочек создания стоимости, обосновании источников экономического роста, создании условий и предпосылок их использования. При этом очевидно, что основной упор должен быть сделан на методологический аппарат теорий регионального развития. Это обусловлено как объективными причинами (объект и предмет исследования находится в сфере компетенции именно этих теорий), так и субъективными (теории регионального развития также основаны на использовании междисциплинарного подхода и позволяют отразить многогранность исследуемых объектов и явлений).

Постоянно растущий интерес к проблемам регионального развития в работах отечественных и зарубежных ученых позволяет констатировать, что к настоящему времени сложилось несколько **методологических направлений теорий регионального развития**, что свидетельствует об их актуальности и качественном развитии:

1) *пространственное направление*, представленное такими научными теоретическими и теоретико-прикладными разработками, как учение о пространственном взаимодействии рынков (У. Айзард), теория пространственной «диффузии инноваций» (Т. Хагерstrand, П. Хагет), теория «полюсов роста» (Ф. Перру), концепция «центр–периферия» (Д. Фридман), теория новой международной торговли и новая экономическая география (П. Кругман), концепция территориальных производственных систем (Д. Мэйя) и др. [3, 4, 6, 7, 9, 14];

2) *технологическое направление*: концепция технико-экономической парадигмы (К. Фримен), концепция национальной системы инноваций (Й. Шумпетер), концепция экономики обучения (Б.-О. Лундваль, Б. Йонсон), концепция региональной инновационной системы (Б. Асхайм, А. Изаксен), модель инновационного регионального роста (А. Андерсон, Дж. Манцинен), концепция «индекса качества» экономической деятельности (Э. Райнерт) и др. [4, 6, 14, 16];

3) *пространственно-технологическое (комплексное) направление*, представленное преимущественно кластерными теориями и концепциями, а также

теоретическими разработками, характеризующими пространственные и региональные особенности организации производственных и технологических процессов: теория конкурентоспособности нации, концепция цепочки ценности фирмы и теория промышленных кластеров (М. Портер), концепция цепочки добавления стоимости в условиях глобализации (Г. Джеффри), концепция регионального кластера (М. Энрайт), концепция взаимодействия кластера и цепочки добавления стоимости (Д. Хамфри, Э. Шмитц), модели региональных кластеров (С. Резенфельд, П. Маскелл, М. Лоренц), модель уровня конкуренции (М. Сторпер), концепция сетевой экономики и внутрисетевого взаимодействия и др. [2, 5, 9, 14, 16].

Анализ современных региональных исследований и практики применения их результатов показывают, что наибольшее развитие сегодня получает последнее направление. Это связано с тем, что методический аппарат теорий, относящихся к пространственно-технологическому направлению, позволяет исследовать сразу ряд взаимосвязанных аспектов функционирования и развития региональной экономики и, в итоге, сформировать на основе полученных результатов ее целостную модель, имеющую как теоретическое, так и прикладное значения. Именно на эти комплексные теории целесообразно сделать основной упор, что позволит осуществить декомпозицию структурных элементов экономики приграничного региона и изучить особенности их взаимодействия на разных уровнях и с различными агентами, а также разработать научно обоснованные принципы, методы, структуру и содержание региональной экономической политики, наиболее адекватных специфике экономики приграничного региона.

Также очевидно, что при решении исследовательских задач в области организации разработки и реализации региональной экономической политики в приграничном регионе потребуются также и методический аппарат, характерный для традиционных бизнес-школ – теории организации, стратегического, производственного, инновационного и проектного менеджмента, стратегического и территориального маркетинга и др.

Такой междисциплинарный подход к изучению влияния различных факторов на процесс управления и развития приграничного региона позволяет ввести в исследовательскую программу разные критерии выделения влияющих факторов, исследовать их природу, классифицировать их (например, на экзогенные, эндогенные и факторы, присущие са-

мой экономической системе). Это, в свою очередь, позволит выработать наиболее эффективные меры и инструменты противодействия (или использования) конкретных факторов, добиваясь наилучших их комбинаций с точки зрения максимизации полезности для региона и роста предельных значений параметров, определяющих экономический рост и уровень жизни населения. На прикладном уровне это предполагает *построение модели региональной экономической политики в приграничном регионе, основанной не на традиционном управлении только доступными ресурсами, а на управлении возможностями, которые предоставляет географическое положение приграничного региона, и средой, т.е. управление рынками (в том числе внешними) через механизмы включения региона и его экономических агентов во внешние цепочки создания стоимости, тем самым расширяя «масштабы управления» за пределы административных границ региона.* Для России это предполагает формирование принципиально нового типа региональной экономической политики, ориентированной, с одной стороны, на конкурентное лидерство, а, с другой, – на уход от конкуренции в традиционном ее понимании, предполагающей развитие черт уникальности региона, организацию производства новых продуктов с формированием под них новых рынков, а также «завязывание» на регион логистических потоков через его включение во внешние цепочки создания стоимости. Это, по сути, это и должно явиться главным результатом исследовательской работы в этом направлении.

Список литературы

1. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Классическое издание. СПб.: Питер. 2009. 344 с.
2. Артоболевский С. С. Регионализация в развитии России. Географические процессы и проблемы. М.: Едиториал УРСС. 2001. 296 с.
3. Бияков О. А. Теория экономического пространства: методологический и региональный аспекты. Томск. Изд-во Томского ун-та. 2004. 152 с.
4. Гаджиев Ю. А. Зарубежные новые теории регионального роста и развития // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2008. № 2. URL: <http://koet.syktu.ru/vestnik/2008/2008-2/3/3.htm>.

5. *Гаджиев Ю. А.* Неоклассические и кумулятивные теории регионального экономического роста и развития // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2008. № 1. URL: <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2008/2008-1/1/1.htm>.
6. *Гаджиев Ю. А.* Новые формы территориальной организации производства и другие теории регионального экономического роста и развития // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2008. № 3. URL: <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2008/2008-3/3/3.htm>.
7. *Голубчик М. М., Евдокимов С. П., Максимов Г. Н., Носонов А. М.* География, региональные исследования и региональная наука: Некоторые исходные положения // Регионоведение. 2000. № 3/4. С. 137–146.
8. *Градиловский С. Н.* Таблица типов регионов РФ. Взгляд из пространства человеческих ресурсов // Русский архипелаг. Сетевой проект «Русского мира». URL: http://www.archipelag.ru/genda/povestka/evolution/development/tablist/#_ftn1.
9. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ. 2000. 495 с.
10. *Дружинин П. В.* Особенности развития приграничных регионов // Апатиты, Кольский научный центр РАН. Север и рынок. Научно-информационный бюллетень. 2003. № 2. С. 39–46.
11. *Дружинин П. В.* Республика Карелия как приграничный регион России // Приграничные районы, приграничное сотрудничество. Вестник научной информации. Реформы вчера, сегодня, завтра. № 11–12. М., ИМЭПИ, ЭПИ-КОН, 2000. С. 163–178.
12. *Коленсо М.* Стратегия кайзен для успешных организационных перемен: пер. с англ. М. ИНФРА-М, 2002. 175 с.
13. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Министерство регионального развития Российской Федерации. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148>.
14. *Пилипенко И. В.* Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы. Смоленск: Ойкумена, 2005. 496 с.
15. Типология российских регионов / Б. Бутс, С. Дробышевский, О. Кочеткова и др. М.: Инст-т экон. переход. периода. 2002. 159 с.
16. *Цихан Т. В.* Кластерная теория экономического развития // Теория и практика управления. 2003. № 5. С. 15–23.
17. *Шлямин В. А.* Россия в «Северном измерении». Петрозаводск: ПетрГУ. 2002. 192 с.
18. *Шлямин В. А.* Российско-финляндские экономические отношения: проблемы и перспективы. СПб: Изд-во Политех. ун-та. 2007. 292 с.