

А.Я. Троцковский, М.П. Щетинин

Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне

A.Ja. Trotskovsky, M.P. Schetinin

Conceptual Foundations of Regulation of Territorial Development on the Middle Level

Раскрыты цели, основные задачи и ключевые принципы территориальной политики региона. Показано противоречие между экономическими и социальными целями развития территориальных систем.

Проведен сравнительный анализ основных концепций региональной политики – «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» и «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации».

Показаны механизмы, определены принципы и предложена организационно-экономическая модель формирования территориальной политики, охарактеризованы составляющие ее блоки.

Ключевые слова: региональная политика, территориальная система, пространственное (территориальное) развитие региона; концепции пространственного развития, принципы и модель региональной политики.

Цели, задачи и основные принципы территориальной политики региона

Регулирование пространственного развития экономики регионов является центральным элементом региональной экономической политики. Поэтому вначале рассмотрим имеющиеся в науке подходы к формулированию цели региональной политики страны и территориальной политики субъекта Российской Федерации.

Наиболее полное определение региональной политики, с нашей точки зрения, дают в своей монографии А.Л. Гапоненко и В.Г. Полянский. По их представлению, цель региональной политики в самом общем виде можно сформулировать как гармонизацию пространственного развития страны путем устранения сложившихся территориальных диспропорций и развития регионов с использованием имеющихся у них преимуществ (природно-климатических, транспортных и пр.) [1, с. 23].

Б.М. Штульберг и В.Г. Введенский делают акцент на достижении комплексного социально-экономического развития региона [2, с. 47]. С точки зрения этих авторов, центр региональной политики приходится на решение проблем государственного и межрегионального характера. Близкой позиции придерживаются В.Н. Лексин и А.И. Швецов. По их

This article is focused on the target, main aims and principles of regional policy. The discrepancy between economic and social aims of development of territorial systems is introduced here. Particular attention is paid to the comparative analysis of the «Strategy of social and economic development in the regions of the Russian Federation» and «Concepts of modification of regional policy in the Russian Federation» as the main concepts of the regional policy.

The mechanisms defined the principles and presented the organizational and economic model of foundation of regional policy is described.

Key words: regional policy, territorial system, regional expanse development, conceptions of expanse development, principles and model of regional policy.

мнению, системное регулирование территориального развития – это «сознательно организуемая совокупность идеологических, политических, правовых и административных воздействий на условия, приоритеты и ограничения трансформации отдельных элементов территориальных образований и (или) взаимосвязей между ними с целью разрешения территориально-хозяйственных и иных противоречий и обеспечение на этой основе воспроизводства территориального потенциала как системы» [3, с. 26].

По-нашему мнению, приведенные определения региональной политики можно применить и по отношению к территориальной политике субъекта Российской Федерации. *В дальнейшем условимся понимать под территориальной политикой субъекта Российской Федерации социально-экономическую политику региона, ориентированную на оптимизацию его пространственного развития путем нивелирования существующих территориальных диспропорций, повышение конкурентоспособности муниципальных образований посредством использования имеющихся у них преимуществ и в конечном счете обеспечивающую устойчивое комплексное социально-экономическое развитие региона.*

Как региональная политика страны, так и территориальная политика субъекта Российской Фе-

дерации ориентированы на достижение двух групп взаимосвязанных целей – экономических и социальных. Соответственно, можно выделить две группы задач. Первая группа – экономические задачи, которые заключаются в формировании конкурентоспособной (как минимум, во внутрисоссийском масштабе) региональной экономики. В числе основных задач экономической направленности:

- поддержка и укрепление экономического лидерства адаптированных к рынку модернизирующихся муниципальных образований, в том числе за счет развития рыночной и производственной инфраструктур;
- содействие эффективной специализации муниципальных экономик с учетом имеющихся у них конкурентных преимуществ;
- формирование эффективных (с точки зрения повышения конкурентоспособности) межмуниципальных связей.

Особую значимость в достижении экономических целей в процессе реализации региональной политики приобретает инновационный характер выстраиваемой экономики. Как отмечалось ранее, он предполагает:

- развитие научно-технического и образовательного потенциала крупнейших и крупных городов региона;
- создание сети территориально-производственных кластеров, направленных на развитие высокотехнологичного производства и глубокую переработку сырья;
- развитие крупных транспортно-логистических и производственных узлов;
- использование механизма создания особых экономических зон [4, с. 11].

В числе основных задач территориальной политики региона, характеризующихся социальной направленностью:

- поддержка необходимых территориальных пропорций в развитии его экономики, недопущение чрезмерной дифференциации территориальных образований по уровню экономического развития*;
- опережающее развитие наиболее перспективных, но развивающихся недостаточными темпами муниципальных образований; повышение за счет этого сбалансированности пространственного регионального развития;
- поддержка в максимально возможной мере экономики депрессивных муниципальных образований, в том числе за счет использования форм прямой поддержки;
- формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных

* Заметим, что региональные неравенства являются одной из ключевых проблем региональной теории. Гипотезу о причинах регионального неравенства впервые выдвинул американский экономист Вильямсон. Он выделил четыре основные причины, объясняющие региональные неравенства: распределение природных ресурсов, миграцию трудовых ресурсов, движение капитала и политику правительства.

муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственная интеграция сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований.

Достижение социальных целей, формирование равноценных условий жизни населения вне зависимости от места проживания обуславливают рассмотрение в качестве приоритетных так называемых проблемных территорий (сельских поселений с численностью до 100 человек, поселений с отсутствием общественного производства, монофункциональных городов и т.п.).

Соотношение между экономическими и социальными целями территориальной политики региона не столь однозначно, как может показаться на первый взгляд. С одной стороны, обеспечение конкурентоспособности экономики региона является необходимым и обязательным условием формирования достойного уровня жизни населения территориального образования. С другой стороны, концентрация ресурсов на решении экономических задач «подрывает» функционирование социальной сферы региона. Зачастую необходимым условием получения значимых экономических результатов является усиление социальной неоднородности, в том числе и в территориальном разрезе.

Противоречие между экономическими и социальными целями развития территориальных систем носит неустранимый характер. Имманентно присущее региональной политике противоречие разрешается путем постоянного, в зависимости от этапа развития экономики региона, изменения приоритетов территориальной политики.

Как свидетельствует практика регионального развития в развитых странах, в период кризиса и необходимости накопления ресурсов приоритет отдается достижению экономических целей; в периоды стабильного развития экономики на первый план выходит достижение социальных целей.

Однако при любом раскладе протекционистская политика в отношении слаборазвитых территорий должна, на наш взгляд, иметь место. Другими словами, даже в периоды депрессии и выхода экономики из кризиса патерналистские начала в регулировании пространственного развития экономики региона, выраженные в той или иной мере, определяемой наличием ресурсов, являются обязательными.

Региональная политика страны, как и территориальная политика региона в целом по своей сути социальны**. Поэтому конечная их цель должна за-

** Профессор С.С. Артоболевский писал по этому поводу: «Целенаправленная деятельность государства, ориентированная на снижение пространственных социально-экономических диспропорций, становится важнейшей составляющей региональной политики, когда они (диспропорции) достигают чрезмерного уровня, препятствующего нормальному функционированию страны, представляют угрозу ее единству, ведут к росту регионального антагонизма и их опасность осознается населением и политиками» [5, с. 25].

ключаться в повышении благосостояния и качества жизни населения, обеспечении равного доступа жителей различных территориальных образований к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан.

Экономические цели (устранение территориальных диспропорций, формирование конкурентоспособной региональной экономики, достижение комплексного социально-экономического развития региона) должны носить по отношению к конечной цели региональной территориальной политики подчиненный характер.

Достижение как экономических, так и социальных целей в процессе регулирования пространственного развития экономики региона основывается на ряде принципов. *Важнейший из них – примат общерегиональных целей развития над муниципальными*, обеспечивающий эффективное развитие регионального рынка и преодоление в определенной мере внутрирегиональной асимметрии.

Второй принцип – принцип многополярного развития региона, позволяющий сформировать пространство развития для различных по своей специализации муниципальных образований, использовать в полной мере все преимущества территориального многообразия условий экономической деятельности населения. Реализация этого принципа предполагает стимулирование экономического развития территориальных социально-экономических систем путем создания новых центров роста.

Третий принцип – «компенсационный», предполагающий в отношении депрессивных территорий «установление комплекса особых мер развития – субсидий, направленных не только на выравнивание бюджетной обеспеченности, но и на поддержку региональных проектов развития, проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда, особых экономических зон» [6, с. 13].

С учетом охарактеризованных выше целей и принципов территориальной политики можно обозначить ее основные направления, в числе которых:

- формирование нормативно-правовой базы пространственного развития экономики региона;
- формирование документов, определяющих перспективы территориального развития региона (схем территориального развития, концепций и программ территориального развития, территориальных аспектов планов развития отраслей и т.п.);
- совершенствование территориальной организации хозяйства региона, нивелирование территориальных диспропорций в его развитии;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти с муниципальными образованиями и хозяйствующими субъектами (в части пространственного развития экономики региона);
- развитие институциональной инфраструктуры территориальной политики региона;

- модернизация административно-территориальной структуры региона в целях укрепления экономики муниципальных образований;

- мониторинг территориального разреза социально-экономического развития региона и т.д.

Сравнительный анализ основных концепций региональной политики

Формирование основополагающих документов в области региональной политики активно ведется с начала 90-х гг. XX в. Так, Аналитическим центром при Президенте Российской Федерации в 1993 г. была разработана «Стратегия регионального развития России», а спустя год – «Программа помощи кризисным регионам». В течение 1993–1995 гг. программы региональной политики были предложены Министерством по проблемам национальностей и региональной политики, Министерством экономики (экономические аспекты), парламентской группой «Новая региональная политика», Российским географическим обществом. С участием международных экспертов реализовано два проекта по российской региональной политике в рамках ТАСИС (1998 и 2000 гг.). Однако до настоящего времени эти документы не реализованы. Нет общепринятой концепции регионального развития и, соответственно, эффективных законов в этой области [5].

Эту ситуацию осознают не только представители научного сообщества, но и практики. По признанию Александра Хлопонина, бывшего губернатора Красноярского края, руководителя рабочей группы Госсовета России по вопросу комплексного социально-экономического планирования развития регионов, «нынешняя региональная политика – это не предмет осмысленной деятельности, а случайная сумма территориальных последствий от реализации государством и бизнесом различных отраслевых стратегий и планов» [7, с. 48].

Близкую позицию высказывает министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина [8, с. 10]. В своем выступлении на заседании Общественной палаты Российской Федерации в июле 2008 г. она отмечала необходимость формирования «внятной региональной политики».

За последние четыре года на суд общественности Минрегионразвития РФ представило два документа, касающиеся перспектив пространственного развития России. Первый из них получил название «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (2005 г.); второй – «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации» (2008 г.) Поскольку идеология и основополагающие принципы этих документов имеют для нашего исследования важное значение, рассмотрим их подробнее.

«Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации». В качестве стратегических целей региональной поли-

тики в «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» предложены:

- обеспечение глобальной конкурентоспособности России и ее регионов;
- стимулирование процесса новой «регионализации» – консолидация ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменения структуры экономики;
- развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения;
- улучшение экологической ситуации в регионах Российской Федерации для сбалансированности экономического развития;
- повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне [9, с. 31–32].

В проекте рассматриваемой Концепции четко прослеживается установка на отказ от региональной политики, направленной на выравнивание социально-экономического развития регионов. В отличие от региональной политики, разработанной для России в конце 1990-х гг. экспертами Европейского сообщества [10], Концепцией предусматривалось:

- создание регионов – «локомотивов роста» («опорных регионов»), генерирующих инновационно-инвестиционное воздействие на остальную территорию;
- в части административно-территориального деления страны – укрупнение юрисдикции для выделения системы «опорных регионов» внутри страны, возможность признания за ними другого статуса, чем у обычных административно-территориальных единиц;
- в части базового механизма управления – направление государственных капитальных вложений на развитие связанности «опорных регионов» с глобальной экономикой и другими регионами страны, снятие барьеров для распространения инноваций.

Для территорий, не получивших статуса опорного региона, государственную поддержку предлагалось направить в первую очередь на обеспечение равного доступа населения этой территории к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан [9, с. 26].

Принципиальные различия между концепциями, в основу которых положена либо политика выравнивания уровней развития регионов, либо политика их поляризованного (сфокусированного) развития, представлены в таблице.

Сравнительный анализ концепций региональной политики, основанных на разных парадигмах развития [9, с. 26]

Критерии	Политика выравнивания уровней развития регионов	Поляризованное (сфокусированное) развитие регионов
Основные параметры	Выделение регионов на основе усредненного (сбалансированного по стране) социально-экономического потенциала	Создание регионов – «локомотивов роста» («опорных регионов»), генерирующих инновационно-инвестиционное воздействие на остальную территорию
Административно-территориальное деление	Выделение географически сопряженных территорий, сохранение существующей административно-территориальной структуры	Укрупнение юрисдикции для выделения системы «опорных регионов» внутри страны, возможность признания за ними другого статуса, чем у обычных административно-территориальных единиц
Базовый механизм управления	Равномерное («диффузионное») распределение государственных капвложений между территориями, нуждающимися в поддержке	Направление государственных капвложений на развитие связанности «опорных регионов» с глобальной экономикой и другими регионами страны, снятие барьеров для распространения инноваций

Концепция поляризованного развития регионов была подвергнута со стороны научной общественности и представителей регионов серьезной критике прежде всего за ориентацию главным образом на цели экономического развития страны и ее регионов и фактическое забвение задачи выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации*. Реализация ее так и не состоялась.

* Об этом свидетельствуют результаты опроса региональных экспертов, проведенного в августе-сентябре 2005 г. Фондом развития информационной политики и информационным агентством «Росбалт» [11; 12].

Заметим, что ученые и практики имели на то серьезные теоретические основания. Так, по мнению шведского ученого Г. Мюрдаля, высказанному еще в 50-х гг. XX в., «свободная игра рыночных сил обычно ведет к углублению, а не к сглаживанию межрайонных различий. ... Действие рыночных сил обуславливает тенденцию к концентрации растущих отраслей в некоторых районах. Этот процесс постепенно приобретает кумулятивный характер, ибо по мере концентрации здесь производства все сильнее проявляются эффекты агломерации, которые, преломляясь в специфической форме “внешней экономии”, способствуют дальнейшей концентрации в этих районах частных инвести-

ций» [13, с. 34]. При этом преимущества отсталых районов, прежде всего наличие свободной и дешевой рабочей силы, недостаточны для обеспечения эффективного противодействия этой тенденции. Возникает «принцип круговой причинности», приводящий к постепенной концентрации преимуществ у «сильных» и недостатков у «слабых» районов.

Противодействие со стороны научной общественности привело к тому, что «Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации» официально не была утверждена, и на свет появился новый документ.

«Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации». В 2008 г. Министерство регионального развития Российской Федерации подготовило проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации». Вопрос целеполагания в новой Концепции, как отмечалось ранее, решен по-иному. Базовой целью региональной политики в Российской Федерации, согласно новой Концепции, признается обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Это предполагает, с одной стороны, сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, с другой стороны, обеспечение баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Российской Федерации и обеспечением комфортной среды обитания для населения, созданием равных возможностей для граждан Российской Федерации независимо от места проживания в реализации своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей [4, с. 2].

В этих целях проектом Концепции предусмотрено три основных направления совершенствования региональной политики:

- совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов;
- совершенствование налогово-бюджетных инструментов региональной политики;
- развитие федеративных отношений и местного самоуправления.

Сравнительный анализ «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» и «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» показывает, что между ними имеются заметные различия. Наиболее принципиальной является позиция по отношению к роли государства в экономическом развитии.

«Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации» базировалась на теории экономического равновесия, согласно которой происходит постепенное выравнивание уровня

экономического развития регионов и, с учетом этого, вмешательство государства в экономическое развитие регионов признается нецелесообразным.

Авторы «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» в большей мере опираются на теорию кумулятивного роста, согласно которой диспропорции в социально-экономическом развитии территорий нарастают, в связи с чем необходимо проведение активной региональной политики*.

Тем не менее, по-нашему мнению, *в сравниваемых концепциях регионального развития гораздо больше общих моментов, чем различий. Объективно это обусловлено тем, что и «Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации», и «Концепция совершенствования региональной политики в РФ» базируются на одной и той же теории поляризованного развития (полюсов роста).*

Теория поляризованного развития, выдвинутая французским экономистом Ф. Перру, получила, как известно, широкое признание в западной и в особенности в европейской экономической науке. В ее основе лежит представление о ведущей роли отраслевой структуры экономики, в первую очередь лидирующих отраслей, создающих новые товары и услуги. Те центры и ареалы экономического пространства, где размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование, что приводит к концентрации предприятий и формированию полюсов экономического роста.

В этой теории, как отмечал А.Я. Якобсон, «однородные районы противопоставляются поляризованным, т.е. организованным вокруг полюса развития. Таким образом, однородность рассматривается как исторический этап в развитии территории, а поляризация района или превращение его в комплексный район – как прогрессивное явление» [15, с. 14].

Определяющее влияние теория полюсов роста оказала и на идеологию регионального раздела проекта «Концепции долгосрочного социально-экономического

* Заметим, что различные подходы к вопросу о влиянии государства на региональное развитие характерны не только для современной российской, но и для западной региональной науки.

Так, в западной регионалистике выделяют три течения:

- неинтернационалисты, которые в принципе отрицают необходимость воздействия государства на региональный рост;
- адапторы, ратующие за смягчение воздействия стихийных рыночных сил и незначительную корректировку развития территорий за счет стимулирования миграции рабочей силы и инвестиций;
- радикальные преобразователи, выступающие за проведение интенсивного регулирования экономики регионов со стороны государства [14, с. 89].

развития Российской Федерации», подготовленного в августе 2008 г. Министерством экономического развития Российской Федерации.

В частности, одно из направлений региональной политики, предусмотренное данной Концепцией, – развитие научно-технического и образовательного потенциала городов, основывается на теории полюсов роста, развитой французским ученым Ж. Будвилем, который показал, что в качестве полюсов роста можно рассматривать не только совокупность предприятий лидирующих отраслей, но и конкретные территории (населенные пункты), выполняющие в экономике страны или региона функции источника инноваций и прогресса. Региональный полюс роста представляет собой набор развивающихся и расширяющихся отраслей, размещенных в урбанизированной зоне и способных вызывать дальнейшее развитие экономической деятельности во всей зоне своего влияния. Таким образом, полюс роста можно трактовать как географическую агломерацию экономической активности или как совокупность городов, располагающих комплексом быстро развивающихся производств.

Другое направление региональной политики – создание сети территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичное производство и глубокую переработку сырья, – опирается на научные разработки Х.Р. Ласуэна. Он выдвинул предположение, что, во-первых, полюсом роста может быть региональный комплекс предприятий, связанных с экспортом региона (а не просто с ведущей отраслью), во-вторых, система полюсов и каждый из них в отдельности растут за счет импульсов, рожденных общенациональным спросом, передающимся через экспортный сектор региона, в-третьих, импульс роста передается второстепенным отраслям через посредство рыночных связей между предприятиями, а также географической периферии.

Наконец, такое направление региональной политики, предусмотренное проектом «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», как развитие крупных транспортно-логистических и производственных узлов, в качестве теоретических начал использует идеи «осей развития» П. Потье. По его мнению, территории, расположенные между полюсами роста и обеспечивающие транспортную связь, получают дополнительный импульс роста благодаря увеличению грузопотоков, распространению инноваций, развитию инфраструктуры. Поэтому они превращаются в оси (коридоры) развития, определяющие вместе с полюсами роста пространственный каркас экономического роста большого региона [16, с. 86–87].

Таким образом, имеющимися наработками как в области теории региональной экономики, так и в практике регионального планирования созданы определенные предпосылки для формирования кон-

цептуальных положений регулирования пространственного развития экономики региона на мезоуровне и в целом территориальной политики субъекта Российской Федерации.

Механизмы и модель формирования субфедеральной территориальной политики

Механизмы внутрирегионального выравнивания.

Деятельность региональных органов власти по регулированию территориальных неравенств можно подразделить на две части. Прежде всего, это деятельность, касающаяся организации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Заметим, что развитие федеративных отношений и местного самоуправления рассматривается в качестве одной из главных целей региональной политики в Российской Федерации.

Разграничение полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъекта Федерации и муниципальных образований детерминирует правовые, финансовые, организационные возможности, которыми располагают органы власти соответствующего уровня в регулировании условий жизни территориальных общностей.

Вторая составляющая деятельности региональных органов власти касается перераспределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями, использования в этих целях специальных фондов поддержки и развития муниципальных образований (рис. 1).

Еще одно основание, по которому можно сгруппировать механизмы субфедеральной политики, – объекты воздействия региональной политики. В арсенале органов власти субъекта Федерации есть возможность воздействия на рабочую силу (труд) либо на рабочие места (капитал).

Выше уже говорилось о том, что регулирование локального рынка труда в условиях рыночной экономики – одна из центральных задач региональных органов власти. Она может осуществляться либо путем перемещения (миграции) рабочей силы, ее обучения и переобучения в соответствии с потребностями рынка труда, либо через воздействие на капитал путем привлечения инвестиций на территорию поддержки конкретных предприятий, расположенных в ареалах помощи.

Известный регионалист А.Н. Швецов пишет по этому поводу следующее: «...наряду с прямой государственной поддержкой, адресатом которой являются непосредственно органы местного самоуправления (их местные бюджеты), муниципальные образования в ряде случаев могут получать и косвенные эффекты от оказания государственной помощи расположенным на их территории конкретным промышленным предприятиям» [17, с. 21]. Исторически региональная политика формировалась таким образом, что на первых этапах ее становления правительства разных

стран воздействовали на изменение качества рабочей силы (квалификацию, специальность, образование и др.) и пространственное переселение рабочих, одновременно влияя на жизнеспособность отдельных

фирм. Позднее появились более сложные методы – совместное воздействие на внешние условия жизни и предпринимательства в ареалах, которые требовали значительно больших государственных расходов.

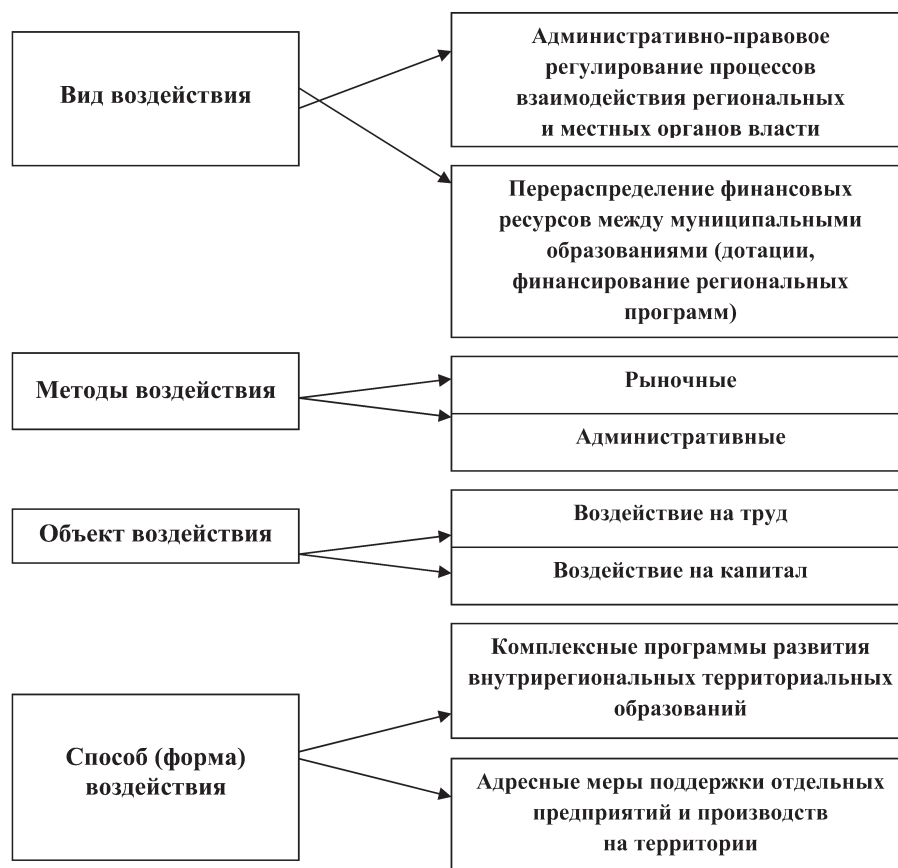


Рис. 1. Классификация механизмов субфедеральной региональной политики по различным основаниям

В практике территориального управления Российской Федерации адресная поддержка отдельных предприятий и производств на территории имеет большее распространение по сравнению с формированием комплексных программ развития внутрирегиональных территориальных образований.

В научной литературе высказываются соображения о том, что в принципе современный арсенал методов региональной микрополитики в Российской Федерации, которыми пользуются федеральное правительство и субъекты Федерации, крайне мал. «Он состоит в основном из доставшихся в наследие от прежнего экономического механизма рычагов управления контрольного типа: финансовой безвозмездной поддержки предприятий, находящихся в государственной собственности и бедственном положении. Без государственной поддержки в виде целевых стимулов (премий), налоговых льгот и другого формируется сектор частного предпринимательства, что снижает его эффективность и ведет к росту региональных различий» [17, с. 22].

С этим утверждением нельзя полностью согласиться, поскольку, с нашей точки зрения, спектр мер стимулирования развития экономики депрессивных ареалов, в том числе и на уровне региона, достаточно широк (рис. 2). Другое дело, что серьезные бюджетные ограничения не позволяют использовать их в полной мере.

Принципы и модель формирования территориальной политики региона. Проанализированные выше методологические подходы послужили основой разработки модели территориальной политики субъекта Российской Федерации.

В условиях рыночного механизма к ней должны предъявляться новые требования, главным образом, функция выравнивания условий жизни внутрирегиональных территориальных общностей должна быть дополнена стимулирующей функцией, предполагающей постепенный отказ проблемных ареалов от помощи, оказываемой региональными властями.

Другими словами, традиционные для региональной политики задачи поддержки кризисных территорий должны совмещаться с задачами экономического



Рис. 2. Система мер стимулирования развития экономики территориальных образований, используемых региональными органами власти

роста. В противном случае отдельные территориальные общности могут стать вечными «содержанцами» регионального бюджета.

Реализация такого подхода предполагает формулировку новых принципов региональной политики. В этом ключе представляет интерес анализ принципов федеральной региональной политики, положенных в основу «Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации». В их числе:

- принцип поляризованного (или «сфокусированного») развития, которое приходит на смену политике выравнивания уровня регионального развития и предполагает специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» («полюсах», «локомотивах» роста), а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы;

- принцип «преференции за реформы», согласно которому, если территория не получила статуса опорного региона, государственная поддержка должна быть направлена в первую очередь на обеспечение равного доступа населения этой территории к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан;

- принцип синхронизации действий («принцип синергии»), требующий: 1) синхронизации основных реформ, осуществляемых в стране и оказывающих

влияние на социально-экономическое развитие регионов; 2) выстраивания федеральных приоритетов в логике кооперации регионов; 3) согласованности направлений поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регионального развития, используемых федеральными органами власти;

- принцип дифференцированности государственной политики регионального развития, суть которого заключается в различном подходе к выделенным в процессе интеграции Российской Федерации в глобальную экономику территориальным зонам (сырьевые зоны инновационного развития, мировые города, старопромышленные регионы, территории, прошедшие первичную индустриализацию). Для каждой из зон должны быть сформулированы различные меры достижения данных целей;

- принцип субсидиарности, который предполагает децентрализацию властных полномочий и исполнение тех или иных полномочий социально-экономического развития регионов Российской Федерации (и соответствующую передачу этих полномочий) на уровне управления, на котором они могут быть исполнены наиболее эффективным образом [9, с. 25–30].

С учетом сказанного выше сформулируем ряд принципов формирования субфедеральной региональной политики:

1. Экономическая целесообразность, предполагающая:

- сочетание политики регионального выравнивания с политикой стимулирования экономического роста территориальных образований;

- снижение дифференциации в развитии внутрирегиональных социально-экономических систем как долговременный процесс;

- решение стратегических задач снижения дефицитности муниципальных бюджетов и обеспечение экономического роста;

- поощрение собственных усилий муниципальных образований путем институционального партнерства – совместного финансирования в определенных пропорциях мероприятий и программ из регионального и муниципальных бюджетов.

2. Взаимовыгодность территориальной политики для региона в целом и внутрирегиональных образований, позволяющая достичь консенсуса интересов.

3. Приоритет интересов развития региона в целом перед интересами отдельных внутрирегиональных образований, подразумевающий:

- ориентацию механизма внутреннего перераспределения ресурсов на решение общерегиональных задач (создание межрайонных систем социального обслуживания населения, интенсификацию процессов взаимосвязанного развития города и села, увеличение социального потенциала центров систем расселения и т.п.);

- приоритетное развитие внутрирегиональных территориальных образований, имеющих стратегическое значение для региона в целом и являющихся источниками его развития.

4. Приоритет перспективных интересов развития региона перед текущими, заключающийся в разумном компромиссе в использовании средств, направленных на достижение текущих целей региональной политики (внутрирегионального выравнивания условий жизнедеятельности различных территориальных групп) и решение перспективных задач социально-экономического развития региона.

5. Принцип активной внутрирегиональной территориальной политики, подразумевающий:

- рациональное формирование доходов по уровням бюджетной системы в пользу консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и в особенности местных бюджетов;

- использование, наряду с бюджетными, и внебюджетных инструментов сглаживания территориальных различий;

- увязку предоставления региональной помощи с улучшением в перспективе социально-экономического положения муниципального образования путем заключения договора-контракта;

- отказ от использования регионального бюджета в качестве «пассивного инструмента» распределения средств под заранее заданные нормы финансовых расходов;

- рассмотрение бюджета как инструмента влияния и регулирования территориальных аспектов развития региона посредством использования эффективных методов управления бюджетным процессом.

Достижение указанных выше принципов формирования субфедеральной региональной политики предполагает разработку ее алгоритма. Предложенная нами модель включает в себя следующие блоки:

- диагностический блок, базирующийся, с одной стороны, на анализе диспропорций территориального развития, а с другой – на территориальных прогнозах, раскрывающих сценарии перспективного территориального развития региона;

- концептуальный блок, раскрывающий наиболее общий подход и идеологию территориального развития региона;

- стратегический блок, или стратегию территориального развития, тесно взаимоувязанную со стратегией социально-экономического развития региона и являющуюся ее неотъемлемой частью;

- собственно субфедеральную территориальную политику, формируемую с учетом приоритетов в территориальном развитии, определенных стратегией территориального развития региона, оценки возможностей региона в регулировании территориальных неравенств и последствий субфедеральной региональной политики на его социально-экономическое развитие;

- блок системы мероприятий, включающий в себя формы и методы регулирования территориальных неравенств на уровне региона, в частности, такие инструменты микрополитики, как воздействие на труд и капитал;

- блоки мониторинга реализации субфедеральной региональной политики и оценки ее эффективности (рис. 3).

Как показала практика перестроечных лет, переход от плановой модели региональной политики к рыночной представляет собой длительный процесс и сопровождается определенными потерями и усложнением, с точки зрения региональных органов управления, самой процедуры регулирования развития социально-территориальной структуры региона.

Прежде всего, резко уменьшились бюджетные возможности проведения федеральной региональной политики в силу меньших масштабов изъятия материальных и финансовых ресурсов у предприятий союзного и республиканского подчинения и их аккумуляции на верхних уровнях управления (в союзных и республиканских бюджетах, централизованных фондах министерств).

Если ранее распределение основной части региональных ресурсов шло по ведомственным каналам и региональные органы управления не могли целенаправленно воздействовать на эти процессы, то сегодня ситуация кардинально изменилась, поскольку доминирующими стали инвестиции и другие финансовые ресурсы частных компаний.

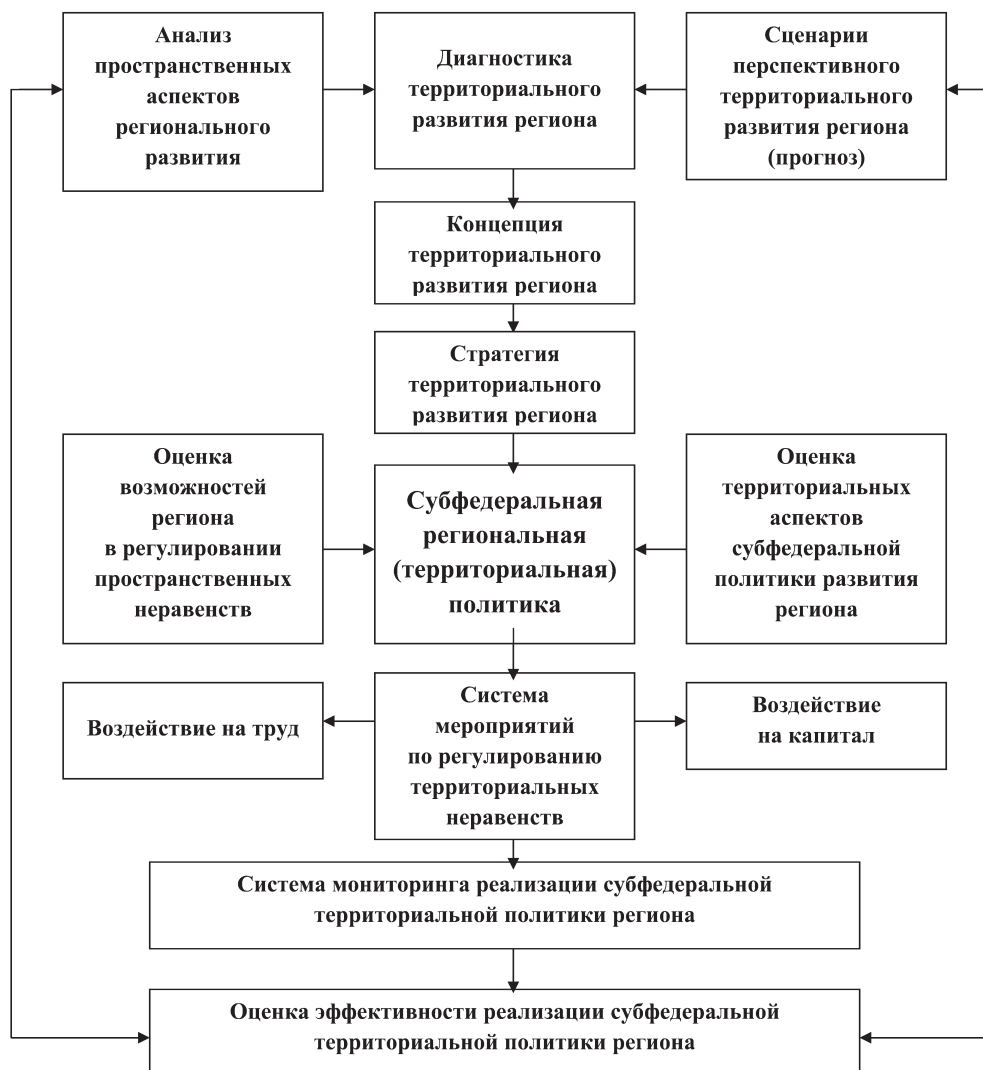


Рис. 3. Организационно-экономическая модель формирования субфедеральной территориальной политики

Далее, как известно, развитие непроизводственной сферы в директивной экономике осуществлялось по остаточному принципу. Однако при этом осуществлялось не только простое, но и расширенное воспроизводство социальной сферы.

В новых условиях хозяйствования, при отказе предприятий частного сектора от содержания и строи-

тельства объектов социально-бытовой инфраструктуры, источники развития непроизводственной сферы сократились еще в большей степени.

Наконец, необходимость поддержки отдельных территорий за счет перераспределения достаточно ограниченных ресурсов в их пользу вызывает недовольство и сопротивление со стороны территорий-доноров.

Библиографический список

1. Гапоненко А.Л., Полянский В.Г. Развитие региона: цели, закономерности, методы управления : монография. – М., 1999.
2. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации : монография. – М., 2000.
3. Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития : монография. – М., 2000.
4. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Проект / Министерство регионального развития Российской Федерации. – М., 2008.
5. Артоболевский С.С. Региональная политика, направленная на снижение пространственных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации (концепция) // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск, 2000.

6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Проект / Министерство экономического развития Российской Федерации. – М., 2008.
7. Хлопонин А. Региональная политика: осмысление пространства // Стратегия и конкурентоспособность. – 2006. – №7 (10).
8. Тезисы выступления Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной на заседании Общественной палаты Российской Федерации. – М., 2008.
9. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации / Министерство регионального развития Российской Федерации. – М., 2003.
10. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. – М., 2000.
11. Туровский Р.Ф. Размышления о региональной политике в России // Региональная экспертиза. – 2005. – №14.
12. Кинев А.В. Поляризованное развитие или поляризация без развития // Региональная экспертиза. – 2005. – №14.
13. Myrdal G. Economic Theory and Under-Developed Regions. – L., 1957.
14. Кузнецова О. О некоторых проблемах федерального регулирования экономического развития регионов России // Федерализм. – 2002. – №4.
15. Якобсон А.Я. Территориальная организация региональной политики. – Новосибирск, 1994.
16. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000.
17. Швецов А.Н. Государственная поддержка российских городов. – М., 2002.