

УДК 332.05

ЧЕРНЫШОВ МИХАИЛ МИХАЙЛОВИЧ

к.э.н., старший научный сотрудник ФГБУН «Институт проблем рынка» РАН,
e-mail: mcherny@bk.ru

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ НОВОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ ИНТЕГРАЦИОННОГО РЕСУРСА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА¹

Аннотация. *Предметом исследования* являются процессы формирования государственной региональной политики в Российской Федерации и их особенности для уровня макрорегиона. **Цель работы** — выделение новых подходов к формированию региональной политики социально-экономического развития. В работе **использованы научные методы** системного анализа и синтеза, актуализации. **Результаты работы:** проанализированы существующие подходы к формированию региональной политики социально-экономического развития в Российской Федерации, даны предложения по её совершенствованию на основе развития межрегиональных интеграционных связей как фактора экономического роста. **Область применения** результатов: в управлении социально-экономическим развитием макрорегионов; при разработке документов стратегического характера. **Выводы:** изменение условий внешней среды, появление нового уровня управления — макрорегионов, обусловило необходимость выработки новых подходов к формированию политики регионального развития, в том числе, учитывающий важный фактор экономического роста — интеграционный.

Ключевые слова: Макрорегион, интеграция, государственная политика регионального развития, экономический рост, Северо-Кавказский федеральный округ.

CHERNYSHOV MIKHAIL MIKHAILOVICH

Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, FGBUN "Institute for Market Problems", RAS,
e-mail: mcherny@bk.ru

SCIENTIFIC APPROACHES TO THE FORMATION OF A NEW REGIONAL POLICIES OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT BASIS INTEGRATION RESOURCES OF ECONOMIC GROWTH

Abstract. *The subject* of research is the process of forming the state regional policy in the Russian Federation and especially for the macro -- level. **The aim** of this work is providing new approaches to regional policy socio-economic development. We used the methods of systemic analysis and synthesis of actualization. **The results:** the authors analyzed existing approaches to the formation of a regional policy of socio-economic development in the Russian Federation, proposals on its improvement based on the development of interregional integration as a factor of economic growth. **The scope of the results:** in the management of socio-economic development of regions; development of strategic documents. **Conclusions:** the change in the environmental conditions, the emergence of a new level of control — macro-regions led to the necessity to develop new approaches to the formation of regional development policy, including taking into account the important factor of economic growth and integration.

Keywords: Macroregion, integration, economic growth, public policy for regional development, North Caucasian Federal District.

¹ Исследование проведено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 15-06-08771 а).

Введение

В 90-е годы XX века, на фоне распада СССР и «парада суверенитетов» субъектов России, происходили процессы централизации вопросов управления развитием экономики и социальной сферы на уровне регионов. В этих условиях были сформированы приоритеты региональной политики, которые утверждены в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803.

Они, в основном, были нацелены на сохранение единого экономического пространства, обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты для жителей разных регионов, выравнивание условий социально-экономического развития

В начале XXI века в России происходит процесс построения «вертикали власти» и концентрация ресурсов на уровне федерального центра. Создаются федеральные округа как новый объект управления, в том числе, в вопросах экономического характера. Для них принимаются специальные стратегии и государственные программы. Появляется макрорегиональный уровень управления социально-экономическим развитием. Для некоторых федеральных округов (Северо-Кавказский, Дальневосточный и Крымский) создаются специальные федеральные министерства развития. Изменились условия внешней среды (падение нефтегазовых доходов, курса российской национальной валюты, введены международные экономические санкции). С созданием Евразийского экономического союза и усилением интеграционных процессов на евразийском пространстве при определении политики регионального развития возникает необходимость рассматривать также и интеграционный ресурс экономического роста. Также претерпевают изменения цели развития, приоритетными становятся задачи научно-технической и институциональной модернизации, достижения устойчивого экономического роста.

Таким образом, назрела необходимость переосмысления существующих подходов к формированию государственной региональной политики в Российской Федерации

Основное содержание исследования

Изменившиеся требования к содержанию региональной политики требуют обновления инструментария, выработки новой совокупности способов и методов решения целей и задач регионального развития, более глубокого обобщения и углубления понимания имеющейся совокупности фактов, выработки соответствующей теоретической базы.

Российская Федерация – страна с большой пространственной протяженностью, обладающая особенными природно-климатическими, социально-экономическими и этноконфессиональными условиями для большинства регионов (субъектов федерации).

С усилением процессов концентрации власти на федеральном уровне, происходит ослабление вовлеченности региональной власти, граждан и местных сообществ к процессу принятия решений (в том числе, избранию высших должностных лиц), а также выработке и реализации документов стратегического характера, реализующих основные положения политики регионального развития.

За период своего существования Российской Федерации не удалось преодолеть неравенство регионов страны как по уровню социально-экономического развития, доходам населения, так и по качеству предоставляемых социальных услуг. Схожий по своей природе труд работников бюджетной сферы (в первую очередь, работников здравоохранения и образования) оплачивается в регионах с большой дифференциацией. Призванные изменить положение дел так называемые «майские указы» Президента РФ так и не сумели переломить ситуацию, поскольку собственные возможности регионов в условиях экономического кризиса лишь сокращались и для повышения заработной платы бюджетников до среднерегионального уровня приходилось прибегать к значительным заимствованиям. По данным Министерства финансов РФ, объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований вырос с 1,1 трлн. рублей на начало 2012 года до 2,35 трлн. рублей на конец 2016 года.

Неравенство в доходах и уровне качества жизни приводят к высокой дифференциации среди регионов. Увеличивается миграция из слаборазвитых регионов страны (Северный Кавказ, Сибирь и Дальний Восток) в центральные регионы (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край и Ростовская область и т.д.).

При этом снижается качество человеческого фактора экономического развития, потенциал

мигрантов не всегда реализуется в регионах нового проживания, но в исходных регионах уменьшается количество экономически и социально активных граждан. Это особенно критично для малочисленных регионов Крайнего Севера и Дальнего Востока.

Централизация власти и ресурсов на федеральном уровне также привела к тому, что не удается в полной мере задействовать потенциал особенностей национально-культурного многообразия российских регионов. Из-за недостатка ресурсов развития и слабой экономики разрушается среда обитания малочисленных народов, происходит их массовая миграция в крупные городские поселения, что негативно сказывается на сохранении национальных языков и культуры.

В настоящее время можно констатировать, что поставленные в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 задачи региональной политики в области национально-этнических отношений (создание правовых, организационных и материальных основ учета и удовлетворения национально-культурных интересов народов; предотвращение и мирное урегулирование межнациональных конфликтов; сохранение самобытной культуры малочисленных народов, их языка, традиций и среды обитания; развитие национальных языков и культур во всех сферах, прежде всего в сфере образования; укрепление национальной общеобразовательной и высшей школы; соблюдение равного статуса вероисповеданий и ряд других) оказались нереализованными именно по причинам экономического и организационно-управленческого характера.

В Указе № 803 под региональной политикой «понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации». На наш взгляд, неверно относить постановку и реализацию целей регионального развития исключительно к компетенции органов государственной власти. В этом процессе на равных должны участвовать представители бизнеса и общества. В этой связи необходимы механизмы совместной выработки, реализации и корректировки политики регионального развития органов власти (федеральной, региональной и местной), бизнеса (в том числе, малого и среднего) и общества (в частности, научно-экспертного сообщества и активных граждан).

В проекте нового Указа Президента РФ, который готовится взамен существующего говорится уже о «государственная политика регионального развития», однако субъектом политики (как системы приоритетов, целей, задач, мер и действий) рассматриваются федеральные органы государственной власти, а объектом – процессы политического и социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. С одной стороны мы видим сужение субъектов управления до минимума, а с другой стороны, охватывается муниципальный уровень, который ранее выпадал из процесса. На наш взгляд, во-первых, сужение круга субъектов региональной политики до федерального уровня государства необоснованно. Реализация политики развития без выработки согласованной стратегии, поддержки бизнеса и общества, а также региональных и местных властей труднореализуема. Во-вторых, выбор объектов региональной политики также неполон. Считаем, что в него необходимо включить также макрорегиональный уровень.

Анализ структуры Указа № 803 (Рисунок 1) показывает его общий, концептуальный характер. В нем не прописаны принципы государственной политики регионального развития, факторы и условия регионального развития, нет механизмов и ожидаемых результатов. В силу этих причин не вызывает удивления и низкая результативность реализации данного документа. Есть и утратившие актуальность блоки, например, касающиеся международной и внешне-экономической деятельности субъектов федерации. В 90-х годах, когда в экономике еще чувствовались последствия государственной монополии на внешнюю торговлю времен СССР, внешнеэкономические связи представлялись важным звеном политики регионального развития. В настоящее время стало очевидным, что этот блок имеет крайне незначительное отношение к региональному и муниципальному звену управления, так как все основные решения принимаются либо на уровне Евразийского экономического союза, либо на федеральном уровне, либо на уровне субъектов экономической деятельности.



Рис. 1. Структура Указа Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в РФ»

При определении целей региональной политики сохраняется дискуссия вокруг выбора приоритетов. С одной стороны считается, что государство должно заниматься выравниваем социально-экономического развития, концентрируясь на поддержке проблемных территорий – депрессивных, слаборазвитых, кризисных и т.д. Однако, чрезмерная поддержка дотационных регионов приводит к сокращению регионов-доноров, снижению стимулов к их социально-экономическому развитию. За период с 2006 по 2015 год, в России число регионов-доноров сократилось с 25 до 14, и негативный тренд преобладает. С другой стороны, считают, что необходимо формирование «точек роста», территорий опережающего развития, которые могут служить локомотивом для экономического роста одного или нескольких регионов. Недостатком данного подхода является опасность ухудшения положения проблемных регионов, массовой миграции из них трудовых ресурсов и тем самым перевод проблемных регионов в разряд кризисных, в том числе с перспективами появления геополитических проблем (например, слабозаселенные территории Дальнего Востока).

На наш взгляд, нужен более избирательный подход к определению приоритетов политики регионального развития, основанный на глубоких научно-практических исследованиях и системном взгляде на развитие территорий в контексте макрорегионов. Например, в некоторых территориях возможен выбор политики консервации и выравнивания, а в других – концентрации ресурсов и быстрого развития. С этих позиций можно рассматривать реализацию перспективных инфраструктурных проектов (например, проект «Единая Евразия» — система транспортно-логистических коридоров, соединяющая Транссиб, БАМ и Северный морской путь).

Еще одним элементом региональной политики является политическое развитие субъектов федерации – формирование институтов гражданского общества, реально работающих институтов демократической смены власти, парламентского контроля, местного самоуправления. Он того, насколько жители российских регионов чувствуют свою включенность в происходящие процессы социально-экономической жизни, зависит не только политическая стабильность, но и горизонт планирования для граждан и предприятий. Политическая неустойчивость, зависимость от настроений и предпочтений региональной и местной политической эли-

ты являются существенным тормозом для реализации долгосрочных коммерческих проектов, а также неустойчивость в поведении населения региона, которое не торопится обустриваться на данной территории, предпочитая сохранять высокий уровень мобильности.

Существуют принципиальные положения, которые, на наш взгляд, должны стать основой формирования государственной политики регионального развития. Во-первых, она должна обеспечивать сохранение территориальной целостности страны и единого экономико-правового пространства в формате евразийского интеграционного партнерства. Во-вторых, не должна ущемлять права и свободы граждан, гарантированные российской Конституцией, гарантировать равные возможности для получения социальных и государственных услуг независимо от места проживания. В-третьих, при реализации региональной политики должно соблюдаться разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнем власти. Вышестоящие власти не должны ущемлять права нижестоящего звена, а приходиться к конструктивному консенсусу по вопросам развития (например, существует практика, когда местные власти вынуждены передавать собственные земельные ресурсы по требованию вышестоящей власти под декларируемые цели развития, на наш взгляд, в данном случае). В-четвертых, экономическое развитие не должно идти за счет ухудшения экологической обстановки. В-пятых, к поддержке субъектов федерации и муниципалитетов следует подходить дифференцированно, учитывая их специфику, экономический потенциал и значение для развития макрорегионов страны. В-шестых, на первый план должны выходить задачи повышения производительности труда в экономике, обеспечения устойчивого экономического роста, научно-технологической модернизации предприятий, развитие инновационных направлений, повышение уровня конкурентоспособности экономики регионов на пространстве Евразийского экономического союза. В-седьмых, необходимо повысить уровень управления процессами урбанизации и развития крупных городских агломераций с муниципального и регионального до макрорегионального и федерального.

В качестве одного из приоритетных направлений, по нашему мнению, должно стать использование интеграционного потенциала межрегионального и евразийского сотрудничества. Для этого следует пересмотреть основные документы пространственного развития страны, убрать противоречия в документах стратегического планирования различных уровней. Нередко в соседних регионах планируется реализовать схожие по выпускаемой продукции инвестиционные проекты, которые неверно оценивают ёмкость рынка сбыта. В результате невозможность для предприятия выйти на точку безубыточности приводит к банкротству и ликвидации проекта. В этой связи новая региональная политика должна учитывать особенности международного и межрегионального разделения труда. Данная задача обуславливает необходимость активизации научных исследований в области определения и обоснования конкурентных преимуществ регионов и отдельных муниципальных образований для их последующей экономической специализации.

Межрегиональной интеграции в значительной степени препятствует низкий уровень транспортной, энергетической и иной инфраструктуры, когда товарооборот и пассажиропоток в соседних регионах идет через третьи, более удаленные регионы.

Отдельным направлением интеграционного взаимодействия является финансово-инвестиционная сфера. К сожалению, так и не удалось решить проблему привлечения частных инвестиций в производственные и наукоемкие инновационные сферы. Сохраняются проблемы в сфере межбюджетного перераспределения средств, сложившаяся практика недостаточно стимулирует регионы и муниципальные образования к наращиванию собственного экономического потенциала, несовершенны механизмы контроля за использованием ресурсов развития со стороны общества.

Анализ существующих подходов к формированию региональной политики, ее принципов, целей, приоритетов, задач и методов позволяет определить место интеграционного ресурса в модели политики регионального развития (Рисунок 2).



Рис. 2. Место интеграции в модели политики регионального развития

Модель предусматривает научное обоснование принципов и концептуальных подходов к формированию политики регионального развития, определение её целей, задач и приоритетов, выделение факторов регионального развития, создание институтов и механизмов реализации (стратегии, программы, проекты, мероприятия), механизмов контроля реализации и корректировки. Соответственно интеграционный ресурс выступает в качестве фактора регионального развития и затрагивает направления укрупнения регионов России, формирования макрорегионов, развития крупных городских агломераций, межхозяйственной кооперации, производственных кластеров, формирование однородной финансово-инвестиционной и денежно-кредитной среды, инкорпорирование региональной экономики в систему международного разделения труда. Вместе с этим добавляется важная социально-политическая составляющая - население должно быть довольно местной и региональной властью и включено в процессы развития. В этом состоят принципиальные отличия старых и новых подходов. Задача ученых и экспертов состоит в том, чтобы вооружить процесс формирования государственной региональной политик научным инструментарием, нужными «маркерами» для целеполагания и контроля результатов.

Выводы и результаты:

В настоящей статье изложены разработанные автором научные подходы к формированию политики регионального развития на основе интеграционного ресурса. Автором дан критический анализ существующих подходов и предложены принципиально новые положения, позволяющие включить в модель регионального развития интеграционный ресурс экономического роста.

Литература

1. Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989
2. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. - М.: «Институт новой экономики», 1999,
3. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: Учебное пособие. М.: МГИМО (У); РОССПЭН, 2006.
4. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000 г.
5. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М., 1991.
6. Де Сото Эрнандо Иной путь: невидимая революция в третьем мире Пер. с англ. Б. Пинскер. - М.: Catallaxy 1995, С. 320
7. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем / ЦЭМИ РАН. – М.: Наука, 2004.
8. Минаков И.А., Неумин С.К. Экономическая география и регионалистика М.:Колос, 2002

9. Николаев М., Махотаева М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ. *Вопросы экономики*, № 5, с.126-136, 2002.
10. Норт Д. Институты и институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: «Начала», 1997.
11. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение, теория и история экономических и социальных институтов и систем. – М.: «Начала-Пресс», 1993.
12. Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Указ президента РФ от 3 июня 1996 г., № 803.
13. Путин В.В. О наших экономических задачах. // «Ведомости» от 30.01.2012, №15 (3029)
14. Ратнер Н.М. Развитие региона: методологический подход / Н.М. Ратнер, О.А. Нестеренко. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 1995.
15. Региональная интеграция и развитие /Морис Шифф и Л. Алан Уинтерс; Пер. с англ.; Всемирный банк - М.: Издательство «Весь Мир», 2005.
16. Региональная экономика / Под ред. Н.Г. Кузнецова, С.Г. Тяглова. -Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 320 с.
17. Региональное развитие: опыт России и европейского союза. Под ред. А.Г. Гранберга М.: КНРОУС. 2005г.
18. Региональные проблемы переходной экономики: вопросы теории и практики /Под ред. В.Г. Алиева. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002., С. 32-43
19. Регионы России. Социально-экономические показатели 2015: статистический сборник - М., Росстат, 2016
20. Солоу Р. Перспективы теории роста // МЭ и МО. 1996. № 8.
21. Сурнина Н.М. Пространственная экономика: проблемы теории, методологии и практики. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2003. - 149 с.
22. Таказова М.Т. Международная экономическая интеграция и проблемы ее развития в России//Современные проблемы науки и образования. - №1. – 2013.
23. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) О стратегическом планировании в Российской Федерации// Правовая система «КонсультантПлюс» www.consultant.ru
24. Шишков Ю. В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. — М., 2012.
25. Шкваря Л.В. Экономическая интеграция в условиях глобализации мировой экономики: трансформация форм и теорий. — М., 2013.
26. Шумпетер И. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982
27. Balassa, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, IL.: Richard D. Irwin.
28. Balassa, B. 1975. *Monetary integration in European Common Market*. In *European Economic Integration*, ed. B. Balassa, Amsterdam: North-Holland, 175-220.
29. Tool, M. *Essays in Social Value Theory: A Neoinstitutionalist Contribution* / M. Tool. – Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1986.

References:

1. Ansoff I. *Strategic management*. M.: Economics, 1989
2. *The big economic dictionary* / Under the editorship of A. N. Apriliana. - Moscow: Institute of the new economy," 1999,
3. Busygina I. M. *Political regionalism: textbook*. M.: MGIMO (U); ROSSPEN, 2006.
4. Granberg A. G. *bases of regional economy*. – М.: GU VSHE, 2000
5. Gritsay, O. V., Ioffe, G. V., Treyvish A. I. *Centre and periphery in regional development*. M., 1991.
6. De Soto, Hernando *the Other path: the invisible revolution in the third world*, TRANS. from English. B. Pinsker. - Moscow: Catallaxy 1995, P. 320
7. Kleiner G. B. *Evolution of institutional systems* / Economics and mathematics Institute Russian Academy of Sciences. – М.: Science, 2004.
8. Minakov I. A., S. K. Neujmin *Economic geography and regional studies*, Moscow:Kolos, 2002
9. Nikolaev M., M.J *Generalization of experience of planning of socio-economic development in the constituent entities of the Russian Federation. Questions of economy*, № 5, pp. 126-136, 2002.
10. North D. *Institutions, institutional change and economic performance*. M.: Nachala," 1997.
11. North D. *Institutions and economic growth: a historical introduction, theory and history of economic and social institutions and systems*. – М.: Start-Press," 1993.
12. *The main provisions of regional policy in the Russian Federation. The decree of the President of the Russian Federation from June, 3rd, 1996, № 803.*
13. Vladimir Putin *On economic goals*. // *Vedomosti*"on 30.01.2012, No. 15 (3029)
14. Ratner N. M. *The development of the region: methodological approach* / N. M. Ratner, O. A. Nesterenko. Екатеринбург: publishing house of the USUE, 1995.
15. *Regional integration and development* /Maurice Schiff and L. Alan winters; TRANS. s angl.; The world Bank - M.: Publishing house Ves Mir," 2005.
16. *Regional economy* / ed.G. Kuznetsov, S. G. Draft. -Rostov-na-Donu: Feniks, 2003. 320 p.
17. *Regional development: experience of Russia and the European Union*. Under the editorship of A. G. Granberg, M.:KNOWS. 2005.
18. *Regional problems of transition economy: theory and practice* /Under the editorship of V. G. Aliyeva. - М.: ZAO Publishing house Economy," 2002., Pp. 32-43
19. *The Regions Of Russia. Socio-economic indicators 2015: statistical book* - М., Rosstat, 2016
20. Solow R. *perspectives of growth theory* // DOE and MO. 1996. No. 8.
21. Surnina N. M. *Spatial Economics: problems of theory, methodology and practice*. Ekaterinburg: publishing house of the USUE, 2003. - 149 s.
22. Takazawa M. T. *international economic integration and the problems of its development in Russia*//Modern problems of science and education. - No. 1. – 2013.
23. *Federal law of 28.06.2014 No. 172-FZ (ed. from 03.07.2016) On strategic planning in the Russian Federation*"// Legal system Consultant plus"www.consultant.ru
24. Shishkov Yu. V. *Integration processes on the threshold of XXI century*. — М., 2012.
25. Shkvarya L. V. *Economic integration in conditions of globalization of the world economy: transformation of forms and theories*. — М., 2013.
26. Schumpeter, J. A. *The theory of economic development*. M.: Progress, 1982
27. Balassa, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, IL.: Richard D. Irwin.
28. Balassa, B. 1975. *Monetary integration in European Common Market*. In *European Economic Integration*, ed. B. Balassa, Amsterdam: North-Holland, 175-220.
29. Tool, M. *Essays in Social Value Theory: A Neoinstitutionalist Contribution* / M. Tool. – Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1986.