

РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

© 2016 Чотчаева Мадина Зулкарнаевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и налогообложения
Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия
369000, Карачаево-Черкесская Республика, г. Черкесск, ул. Ставропольская, д. 36
E-mail: madinach@mail.ru

Рассмотрены методологические вопросы сущности региональной социально-экономической политики и особенности ее реализации в условиях территориальной дифференциации развития страны.

Ключевые слова: регион, региональная политика, региональная социально-экономическая политика, регулирование экономики.

Разработка научных основ социально-экономической политики региона относится к числу теоретически и практически актуальных проблем современной экономической науки. Эффективность такой разработки связана с выработкой приоритетов экономического развития регионов. Кардинальные изменения в экономической и политической системах России требуют нового подхода к проблемам территориального развития и формирования региональной политики и ее социально-экономической составляющей.

Региональная социально-экономическая политика в условиях модернизации представляет собой один из главных рычагов государственного регулирования развития экономики. Объективная необходимость региональной политики связана с усилением территориальных диспропорций, сопровождающихся возникновением депрессивных регионов и зон с массовой безработицей.

Неравномерность экономического развития субъектов Федерации, усиливающаяся вследствие экономического кризиса, нарушает структурное равновесие, ведет к диспропорциям и несовместимости между отдельными, привязанными к определенной территории отраслями и сферами производства. В этих условиях региональная политика должна рационализировать территориальное размещение производительных сил, способствовать индустриализации экономически отсталых регионов и содействовать развитию на их территориях необходимой производственной и социальной инфраструктуры.

В обобщенном виде под региональной политикой в Российской Федерации понимается сис-

тема целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизмы их реализации. Именно такое определение понятия “региональная политика” дается в “Основных положениях региональной политики Российской Федерации”, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июля 1996 г.¹

Оригинальное определение принадлежит известному специалисту С.С. Артоболевскому: “Региональной политикой следует считать целенаправленную, институционально и законодательно оформленную деятельность государственной власти, направленную на достижение позитивных сдвигов или на предотвращение ухудшения ситуации в территориальной организации и структуре общества и/или хозяйства и осуществляемую присущими ей методами. Государственная региональная политика имеет свои особые цели, предмет, формы и методы и осуществляется на постоянной основе”².

По сути “региональная политика” представляет собой целенаправленное с позиций системной методологии регулирование социально-экономического развития регионов³.

Социально-экономическая политика государства, в том числе ее отдельных территорий, ведет свою историю практически с момента возникновения самого института государственности. Значимость социально-экономической политики на современном этапе неуклонно возрастает. Это обусловлено такими обстоятельствами, как усложнение общественной жизни во всех ее проявлениях, комплексность задач, решение ко-

торых невозможно без социально-экономического анализа, опасность экологических потрясений, возрастание степени неопределенности социально-экономических и политических процессов.

Необходимость соответствующей государственной политики усиливалась по мере нарастания социально-экономических проблем, трудностей и противоречий. Экономическая мысль перешла к разработке концепции государственной социально-экономической политики как системе исследования стратегии, ситуации, определения целей и их иерархии, выяснения соответствия этих целей экономической системе, определения совместимости средств регулирования, компетенции государственных органов, порядка их взаимодействия, необходимых финансовых ресурсов, последствий, эффективности, противодействующих факторов.

В литературе вместо термина “социально-экономическая политика” чаще употребляют термин “экономическая политика”. Однако отделение экономических категорий от категорий социальных является не совсем правильным. Термин “экономическая политика” отражает узкий подход и подразумевает под основной проблемой, решаемой ею, оптимальное распределение ограниченных ресурсов для максимального удовлетворения неограниченных потребностей людей и общества в целом. Но в то же время большинство авторов в перечень основных целей экономической политики включают не только чисто экономические задачи, но и социальные цели (полная занятость, социальная защищенность, более справедливое распределение доходов между гражданами страны). Таким образом, видно, что экономическую политику следует рассматривать в более широком смысле - как социально-экономическую политику.

Ряд современных авторов, понимая неразделимость и взаимосвязанность экономических и социальных категорий, представляют экономическую и социально-экономическую политики как термины-синонимы. Так, А.Г. Гранберг, давая определение цели региональной экономической политики, не делает различия между этими двумя понятиями: “Цели региональной экономической (или социально-экономической) политики при всем разнообразии формулировок в разных странах выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью”²⁴. Данный подход представляется наибо-

лее приемлемым. Тем более это актуально сейчас, когда мир вступает в постиндустриальную эпоху, где ведущими становятся отрасли, обслуживающие здравоохранение, образование, досуг, путешествия, а влияние социокультурных факторов на экономику страны и ее регионов становится решающим. С другой стороны, данный подход отражает те тенденции, происходящие в современной науке, когда идет активный процесс синтеза и взаимодействия наук, междисциплинарный подход к изучаемой проблеме. В связи с этим употребление термина “социально-экономическая политика” вместо термина “экономическая политика” более отвечает сущности данного явления, особенно, если учесть, что целью экономической политики большинство авторов видят улучшение социальных показателей. Региональная политика выступает в форме государственного вмешательства в разные подсистемы региона, причем не только в экономическую⁵.

При любых модификациях определения необходимыми составляющими региональной политики являются четко сформулированные цели, объекты и субъекты, а также средства ее реализации.

Цель региональной политики - свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, тормозят социально-экономическое развитие страны в целом или ее частей.

В странах с рыночной экономикой исследователи выделяют две основные цели государственного вмешательства в развитие регионов:

1) “справедливость”, т.е. такое размещение (пространственная организация) экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют более или менее равные возможности достичь желаемого благосостояния;

2) “эффективность”, которая требует рационального использования производственного потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния.

Обе данные цели могут быть как совместимыми, так и конфликтными. Как правило, в период экономического роста преобладает первая цель, в период кризисов - вторая. Не обязательно, чтобы в политике государственных органов разных уровней территориальной иерархии доминировала какая-либо одна цель. Однако определенная согласованность в региональных политиках, проводимых федеральными, региональными

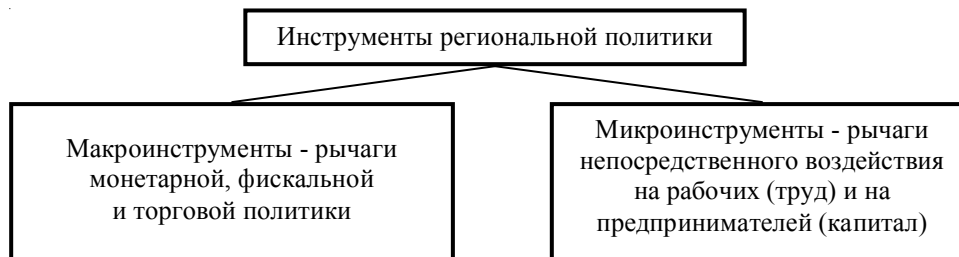


Рис. Инструменты региональной политики

и местными властями, должна быть, иначе пространственные неравенства будут нарастать⁶.

Применительно к современным условиям России указанные цели государственной региональной политики должны быть дополнены установкой на создание условий для относительно синхронного вхождения регионов, предприятий и граждан в рынок, раскрытия и развития их деловых способностей и предприимчивости сообразно территориальной специфике. При этом важно учитывать отличия Российской Федерации от стран с развитой рыночной экономикой. Это - огромные размеры территории; сложные природные условия; неравномерность расселения; неравномерность экономического развития регионов России; наличие высокоразвитых, многоотраслевых регионов наряду с депрессивными, проблемными, трудоизбыточными, узкоспециализированными.

В странах Европейского союза, за исключением Испании, региональная экономическая политика регулируется центральными властями, это обеспечивает наилучший контроль над экономическим развитием регионов. Одной из важнейших целей экономической политики ЕС является выравнивание экономических различий в регионах. В современных условиях региональная политика ЕС базируется на следующих принципах:

- концентрация ресурсов в наиболее нуждающихся регионах и группах регионов;
- партнерство, которое предполагает взаимодействие и сотрудничество всех уровней власти;
- дополнительность - дополняет, а не заменяет собой ресурсы, ассигнуемые на эти цели на национальной уровне;
- приоритетность программ, направленных на комплексное развитие территорий;
- субсидиарность - управление ресурсами осуществляется на уровне местной власти, так как появляется возможность наиболее тесно взаимодействовать с местным сообществом⁷.

В отдельных странах существуют разные принципы разделения центральными и региональ-

ными властями функций в сфере региональной политики, специфические схемы сочетания макро- и микроинструментов (см. рисунок).

Однако в унитарных государствах региональная политика проводится в основном центральным правительством, которое в равной степени пользуется и макро-, и микроинструментом. В государствах с федеративным устройством макроинструментом в большей степени пользуется центральное правительство, микроинструментом - администрация субъектов Федерации.

Государственная региональная социально-экономическая политика в условиях федерализма представляет собой две стороны медали. Следует различать государственную региональную политику, проводимую центральными (федеральными) органами власти в отношении регионов, и собственно региональную политику, осуществляемую самими субъектами Федерации в отношении территорий, которые находятся под их юрисдикцией, т.е. в современных условиях экономической самостоятельности регионов имеет место вертикальное разделение субъектов региональной экономической политики.

Основные задачи региональной политики зафиксированы в Основных положениях региональной политики Российской Федерации⁸.

На наш взгляд, к основным проблемам, решение которых возможно средствами региональной политики, относятся:

- 1) адаптация к местным условиям мероприятий экономической реформы, проводимых федеральным правительством;
- 2) координация региональной политики федерального центра, субъектов Федерации и местных властей;
- 3) стабилизация социально-экономической ситуации и поиск путей выхода из кризиса;
- 4) сведение к минимуму региональных различий в условиях жизни, работы и развития предпринимательства.

Первые две проблемы в рыночных условиях решаются средствами координации и макропо-

литики, третья и четвертая - средствами макро- и микрополитики. Естественно, что если Правительство РФ недостаточно учитывает региональные особенности в проведении макрополитики, проводит слабую региональную политику, субъекты Федерации начинают объединяться по интересам. Именно так происходит сейчас в России: создаются ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации, занимающие промежуточное положение в региональной социально-экономической политике. Предмет деятельности этих субъектов региональной политики - координация социально-экономического развития групп сопредельных регионов, в том числе в их взаимоотношениях с федеральным центром. Однако деятельность межрегиональных ассоциаций не всегда способствует решению общегосударственных проблем.

Недопустимым является возникновение противостояния регионов - "доноров" и "реципиентов", поскольку оно может привести к распаду Федерации. В мировой практике с аналогичной проблемой столкнулись правительства Канады и Италии.

По-прежнему остается без должного внимания как со стороны федерального правительства, так и со стороны субъектов Федерации четвертая проблема. В некоторой степени это объясняется тем, что в условиях всеобщего снижения уровня жизни и экономического спада она еще не обозначилась в полной мере как одна из основных проблем развития в условиях рынка⁹.

Различия между региональными политиками разных уровней заключаются не только в масштабах региональных задач, но и в средствах реализации: нормативной правовой базе, участвующих институтах, финансовых источниках, экономических регуляторах и т.д.

Среди методов государственного регулирования следует выделить административные и правовые, прямые и косвенные.

К административным методам относятся разнообразные меры, в том числе рационализирование и контингентирование, лицензирование и квотирование, контроль над ценами, доходами, валютными курсами, учетным процентом и др.

Государственное правовое регулирование осуществляется в рамках хозяйственного законодательства через систему устанавливаемых им норм и правил. При этом особое внимание должно быть уделено экономически слабым регионам.

Государство должно оказывать многоаспектную поддержку таким регионам: в форме развития производственной инфраструктуры, стимулирования притока частных инвестиций, предоставления ряда налоговых и кредитных льгот, селективного дотирования предприятий, обеспечивающих минимальную занятость, увеличения трансфертов и др. Но главное направление, основной путь - это саморазвитие регионов на базе использования собственного социально-экономического потенциала.

Под прямым регулированием подразумевается управление развитием посредством бюджетной политики, прямого финансирования, инвестирования отдельных регионов или отраслей для сдерживания спада либо увеличения темпов развития. Это один из способов адресного регулирования (микроинструмент). Наиболее типичный пример такой деятельности государства в регионах - осуществление инвестиционных проектов федерального значения: строительство и реконструкция за счет федерального бюджета железных дорог, автомагистралей, научных, образовательных и медицинских центров и т.д. Государство должно финансировать также проекты, оказывающие сильное позитивное влияние на рост занятости, увеличение налоговой базы, качество социального обслуживания в конкретных регионах.

Сегодня значительное число инвестиционных проектов осуществляется на долевой основе с использованием средств региональных бюджетов и частных инвесторов ("револьверный" принцип финансирования). Федеральная адресная инвестиционная программа, как правило, включается в структуру федерального бюджета, содержит множество конкретных объектов и предусматривает выделение инвестиционных средств для вложения в производственную и социальную сферы регионов страны.

Финансовая поддержка особенно целесообразна, когда она предотвращает более значительные экономические и социальные издержки в регионе от снижения производства, занятости или банкротства предприятия.

Одновременно государство может и должно действительно влиять на загрузку производственных мощностей, занятость и доходы в разных регионах, реализуя определенные задачи региональной социально-экономической политики. В условиях экономического спада особенно важно обеспечивать заказами градообразующие предприятия, чтобы снизить безработицу и другие негативные социально-

экономические последствия. Размещение госзаказа может стимулировать экономический подъем в соответствующих регионах и городах.

Не менее важной задачей государства (федерального центра) является поддержка регионов в тех видах деятельности, где возможности и компетенция региональных властей ограничены или недостаточны. И прежде всего, это внешнеэкономическая деятельность. Государство должно оказывать помощь регионам в установлении контактов с внешнеторговыми партнерами и иностранными инвесторами в получении международных кредитов и займов, во включении в международные программы и проекты технического содействия.

Приведенные меры, принимаемые государством, в современных условиях носят преимущественно прямой характер. Вместе с тем ныне резко возрастает значение методов косвенного (опосредованного) регулирования, осуществляемого через финансовые, налоговые регуляторы, подкрепляемые региональными льготами и экономическими стимулами в разных сферах деятельности, влияющих на ход развития региональной экономики в России¹⁰.

Региональная политика должна, во-первых, обеспечивать условия для нормальной жизнедеятельности людей, проживающих в регионе, т.е. удовлетворять комплекс потребностей различных слоев в соответствии с общепринятыми стандартами и представлениями о достойном или приемлемом уровне жизни, во-вторых, вносить максимально возможный вклад в национальный экономический рост, а также рост экономики данного региона¹¹.

Процесс формирования в России новой государственной и новой экономической системы сопровождается большими изменениями в статусе, содержании, формах, организации региональной социально-экономической политики. Только региональный подход способен предложить соответствующую объективной специфике региона систему научных абстракций, способствующую адекватному отражению происходящих в российской экономике процессов.

Требуется переход от сверхцентрализованной системы с доминированием интересов, ресурсов

и действий федерального уровня власти к новой, децентрализованной системе, в которой более заметную роль мог бы играть, а в конечном счете получить и преобладающее значение самостоятельный поиск регионами собственных путей развития, естественно, в пределах и с соблюдением необходимых и достаточных общегосударственных установок и ограничений (конституционно-законодательных, институциональных, экономических, социальных)¹².

При проведении региональной социально-экономической политики в России необходимо учитывать большие возможности и самостоятельность регионального уровня. Это, несомненно, усложняет реализацию региональной политики. Но нельзя передать всю ее на региональный уровень. В этом случае единая федеральная региональная политика просто пропадает, так как проводится она может лишь из федерального центра.

¹ Об основных положениях региональной политики Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 3 июля 1996 г. № 803 // Собр. законодательства РФ. 1996. № 23.

² *Марченко Л.А.* Региональная экономическая политика: приоритеты формирования и реализации (на материалах Краснодарского края) : дис. ... канд. экон. наук. Кисловодск, 2003.

³ *Петросянц В.З.* Экономическая политика депрессивного региона: проблемы, формирование и реализация. Москва, 2005.

⁴ *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики : учебник. Москва, 2000.

⁵ *Ларина Н.И.* Региональная политика в странах рыночной экономики : учеб. пособие. Москва, 1998.

⁶ Там же.

⁷ *Карелина К.С.* Региональная экономическая политика в Европейском союзе // Изв. ИГЭА. 2013. № 2 (88). С. 53-56.

⁸ Об основных положениях региональной политики Российской Федерации.

⁹ *Ларина Н.И.* Указ. соч.

¹⁰ *Петросянц В.З.* Указ. соч.

¹¹ *Сухарев О.С.* Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты (теоретическая постановка) // Экономика региона. 2015. № 2. С. 9-21.

¹² *Швецов А.* Децентрализация федеральной региональной политики // Федерализм. 2006. № 4.

Поступила в редакцию 06.10.2016 г.