

Стратегические приоритеты государственной политики сбалансированного регионального развития

Чернова Ольга Анатольевна

*Южный федеральный университет, профессор кафедры информационной экономики,
доктор экономических наук, профессор, Россия*

Аннотация. Процессы трансформации российской экономики и особенности их проявления в условиях пространственно организованных региональных экономических системах детерминируют усиление социально-экономических диспропорций развития отдельных территорий. В данной статье формулируются основные подходы к обеспечению стабильности и сбалансированности развития региональной экономической системы посредством адаптации ее субъектов к инновационной модели управления. Сделан вывод о том, что существующая региональная политика не соответствует интересам национальной безопасности. Сформулированы целевые ориентиры деятельности региональных властей, направленные на сглаживание региональной асимметрии.

Ключевые слова: региональная экономика, сбалансированность развития, инновационные процессы.

Введение

Вопросы формирования политики регионального развития практически не имели места в доиндустриальной экономике: усилия государства были направлены на создание общих факторов развития рыночного хозяйства. Только начиная с 80-х годов XX века, когда в условиях переходного (транзитивного) периода был значительно ослаблен потенциал российской экономики, ухудшилось социально-экономическое положение регионов, были утрачены конкурентные позиции российских предприятий на мировых рынках производителей продукции и услуг, идеи и методы стратегического планирования начали модернизироваться и использоваться в сфере управления территориальными системами. Современные тенденции реализации политики социально-экономического развития российской экономики связаны с переносом центра тяжести в определении вектора и приоритетов стратегического развития ее подсистем на мезоуровень как более мобильный по сравнению с национальной экономической системой.

В настоящее время уделяется все большее внимание теоретическим и практическим вопросам поиска адекватной модели региональной экономической политики. Содержательно региональная политика в большой степени определяется полнотой использования теорий регионального роста. Так, классики теории регионального развития А. Смит, Дж. Бортс, Р. Солоу ориентируют на рациональное использование региональных факторов. В кумулятивных теориях акцент делается на тех процессах и институциональных условиях, в рамках которых они происходят, которые в наибольшей степени

ориентированы на рациональное использование потенциала экономических агентов. Следует отметить, что первоначально в теориях регионального развития решение вопросов стимулирования территориальной экономики рассматривалось, как правило, в рамках технократической концепции, то есть исключительно с позиций рационального размещения производительных сил. Однако в последнее время значительно повысился интерес к изучению влияния нематериальных факторов размещения: социокультурная среда, привязанность людей к своей местности, восприимчивость к изменениям и другие. Так, Л. Косалс предлагает рассматривать в качестве основных элементов механизма регионального развития социальные институты, формирующие определенные социально-экономические условия, потребность в инновациях [3].

Экономические преобразования и структурная перестройка экономики России повлекли за собой значительное усиление пространственной поляризации в развитии регионов: упадок и деградация одних выступали условием ускоренного развития других, более «крепких» в экономическом отношении территорий. Данное обстоятельство определило актуальность исследования и постановку его цели - раскрыть содержание и тенденции, определить стратегические приоритеты политики сбалансированного инновационно ориентированного развития на региональном уровне.

Авторская гипотеза состоит в том, что эффективность реализации стратегии регионального развития определяется наряду со стимулированием «точек роста», активным вовлечением периферийных территорий в модернизационные проекты посредством рационального использования их внутреннего потенциала в составе интеграционных структур.

Результаты исследования

Содержание и тенденции государственной политики в отношении обеспечения сбалансированности регионального развития. Приоритетным направлением государственной политики по отношению к регионам изначально являлось выравнивание уровня их социально-экономического развития. Можно выделить следующие доминирующие тенденции стратегии сглаживания различий регионального развития на отдельных этапах реализации региональной экономической политики, в которых прослеживается последовательное смещение акцента в сторону стимулирования структурных изменений в региональной экономике:

Перераспределение ресурсов от относительно «богатых» регионов к относительно «бедным» (неоклассическая теория регионального роста). В результате это привело к возникновению так называемого асимметричного типа развития региональных экономических систем, характеризующегося усилением межрегиональной дифференциации. Показатели региональной асимметрии в 1991-1997 гг. в целом увеличились приблизительно в 1,5-2,0 раза. В целом отметим, что этот механизм региональной помощи породил иждивенческие настроения в дотационных регионах, лишая регионы-доноры серьезных стимулов к развитию.

Применение системы безвозмездных перечислений средств из федерального бюджета в регионы. Реализация данного подхода привело к социальному выравниванию регионов по отдельным показателям, однако, не было ориентировано на комплексные цели развития. В результате региональная дифференциация не столько ослаблялась, сколько усиливалась, требуя все больших объемов перераспределения финансовых ресурсов при уменьшающихся федеральных возможностях.

Реализация концепции модели регионального выравнивания на основе экономического роста и развития всех регионов с опорой на собственные силы [6], в соответствии с которой федеральную поддержку получили не только «бедные» депрессивные регионы, но и «богатые», где вложения оказываются наиболее эффективными. Такой подход обеспечивает приоритет перспективных интересов страны и региона над текущими интересами, сближение региональных показателей, а межрегиональная стабилизация осуществляется с их одновременным ростом (улучшением).

Необходимо отметить, что несмотря на то, что одним из приоритетных направлений региональной политики признается сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, комплексность и рационализация их структуры хозяйства, поляризация социально-экономического развития отдельных территорий, значительная дифференциация в уровне доходов и уровне жизни населения остаются отличительными чертами современного состояния экономики российских регионов. Исследователи проблем регионального развития отмечают следующие характерные особенности территориальной локализации региональных систем в России:

- неравномерное пространственное распределение ресурсного потенциала, его концентрация в промышленно развитых центрах;
- отсутствие интегрированности экономики муниципальных образований в экономику региона;
- проявление регионального «иждивенчества» и регионального «соперничества» за перераспределяемые финансовые ресурсы.

Очевидно, что в условиях сильной дифференциации региональных экономик и различий в темпах реформ по регионам, реализация политики регионального развития невозможна без поддержания определенной однородности территориального экономического и социального пространства.

Это предполагает формирование особой системы взаимодействия «государство – регион – муниципальное образование» в сфере управления социально-экономическим развитием. На возникновение дилеммы «государственная – региональная политика» П. А. Минакир указывал уже в начале экономических реформ, проводимых в 80-е года XX века: «В регионе соприкасаются, по крайней мере, три группы интересов экономического развития: народохозяйственные, отраслевые и региональные, которые, во-первых, прямо или косвенно противоречат друг другу, а во-вторых, в некоторой части дублируют друг друга» [5].

Современная политика сбалансированного регионального развития. Современная политика регионального развития представляет собой совокупность целей и приоритетов развития социально-экономической деятельности в регионе, путей и средств достижения целей на основе взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов управления. Решение задачи согласования общегосударственных и региональных интересов в политике регионального развития предполагает, прежде всего, определение полномочий различных уровней управления в регулировании процессов стратегического развития региона. Наибольшее распространение получила концепция саморазвития регионов на основе отбора производств по рыночным критериям. В соответствии с данной концепцией политика регионального развития рассматривается как результат совместных усилий различных институтов на всех уровнях управления и не является задачей, относящейся исключительно к компетенции центральных органов власти. В этом аспекте формирование региональной стратегии в большей мере основывается на инициативах, идущих «снизу-вверх». Территориальное стратегическое планирование в этом случае представляет собой, прежде всего, «самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде» [1], когда ответственность за развитие территории несут только само население и выбранные ими территориальные органы власти. Эффект от реализации данного подхода к планированию регионального развития достигается по причине субсидиарности (взаимодополняемости) функций различных уровней управления, а также вследствие большего опыта региональных властей, возможностей применения ими динамичных инструментов планирования

На наш взгляд реализация данной концепции вызывает определенные сложности на депрессивных территориях, что обусловлено, прежде всего отсутствием квалифицированных специалистов по разработке планов социально-экономического развития, обладающих способностью стратегического видения решения проблемы. Так, проведенный анализ программ социально-экономического развития депрессивных бывших шахтерских городов показывает, что данные программы представляют собой по существу перечень инвестиционных предложений с нечетко определенными источниками финансирования, среди которых преобладают декларируемые, а не реально выполнимые проекты. В большинстве случаев содержание этих программ направлено на реализацию локальных мероприятий и представляет собой лоббирование краткосрочных интересов отдельных политических и общественных групп, при этом инвесторы не заинтересованы вкладывать капитал при отсутствии четкой и понятной стратегии развития территории. Реализация концепции саморазвития регионов сопровождается, как правило, значительными общественными издержками, «самостоятельное планирование местным сообществом направлений своего развития» не позволяет в полной мере обеспечить принцип сохранения и укрепления целостности

воспроизводственной базы территории, поскольку не ориентировано на реализацию стратегических целей и не обеспечивает согласование места и роли муниципального образования в народнохозяйственном комплексе страны и региона.

В противовес концепции саморазвития регионов существует административно-иерархический подход к планированию и управлению территориями, в соответствии с которым решение проблем социально-экономического развития рассматривается главным образом на макроуровне. Согласно данному подходу доминирующую роль в выборе конкретных форм и методов осуществления региональной политики играет государство. Задача региональных и муниципальных властей заключается в целенаправленной деятельности по привлечению и эффективному использованию ресурсов для решения проблем национального хозяйства.

Такой подход также не лишен недостатков. Решение проблем преодоления региональной асимметрии осуществляется, как правило, путем использования финансовых рычагов, а также административно-правовых и программных инструментов, при этом, не учитывается различная степень восприимчивости экономической системы муниципальных образований к инновационным изменениям. Региональные власти, которые ближе стоят к возникшей проблеме, оказываются изолированными от принятия стратегически важных решений. В результате территориальная экономика распадается на отдельные крупные и малые муниципальные образования, имеющие различные траектории развития и характеризующиеся дифференцированным содержанием и развитием социально-экономических процессов. Административно-иерархический подход к планированию значительно снижает самостоятельность региона в выборе мер и инструментов развития, приводит к подчинению общественных интересов местного сообщества национальным институтам.

В системе документов, определяющих перспективы социально-экономического развития регионов, декларируется в качестве приоритетной задачи обеспечение комплексного социально-экономического развития. Решение этой задачи предполагает ориентацию на сбалансированное развитие, которое обеспечивается соблюдением пропорций между различными сферами общественного производства, отраслями, территориально-производственными частями национальной экономики, а так же, как отмечают Т.В. Кушнарченко и Л.Г. Матвеева, рациональным размещением и использованием ресурсов региона [4].

На практике сбалансированность реализуется только в воспроизводственном аспекте, то есть в обеспечении пропорционального развития между взаимосвязанными отраслями, объемами производимых ресурсов и потребностями в них, что обусловлено, на наш взгляд, некорректной формулировкой региональной экономической системы как объекта инновационно-ориентированного регионального управления. В современной экономической литературе региональная экономическая система чаще всего рассматривается как совокупность хозяйствующих субъектов, взаимодействующих в

процессе производства, распространения и использования нового экономически выгодного знания, направления деятельности которой определяются проводимой государственной экономической политикой и регламентируются соответствующей нормативной правовой базой [2]. На наш взгляд, такое определение не в полной мере соответствует принципам комплексного подхода и инициирует появление новых проблем, поскольку не рассматривает пространственное рассредоточение хозяйствующих субъектов на территории региона и, как следствие, не охватывает существенный блок вопросов, касающихся ликвидации внутрирегиональных диспропорций.

Политика регионального развития в направлении сглаживания социально-экономических различий изначально не уделяла должного внимания проблеме сглаживания дифференциации внутри самого региона. Формирование стратегии социально-экономического развития каждого муниципального образования и ее согласование с приоритетными направлениями развития региона как подсистемы экономики страны осталось вне сферы внимания региональных властей. Вследствие процессов реструктуризации российской экономики наряду с городами, выигравшими от притока торгового капитала, развития различных форм предпринимательской деятельности, появилось большое количество депрессивных городов. Оказалось, что накопленный потенциал, определяющий разные стартовые условия внутрирегиональных социально-экономических подсистем, а также скрытые каналы внутрирегионального перераспределения ресурсов привели к процессам сверхконцентрации ресурсов на одних территориях в ущерб другим, противопоставлению целей стратегического развития крупных городов по отношению к малым и средним.

В реализации политики социально-экономического развития упор продолжает делаться на крупные центры, где концентрируется финансовый и кадровый потенциал. Например, стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2020 года, разрабатываемая Центром стратегических разработок «Северо-Запад», предполагает изучение роли крупных городов в экономике Ростовской области. Рассматривается возможность создания мегацентра, включающего города Ростов-на-Дону, Батайск, Азов, Таганрог, Новочеркасск, в то время как малые города и поселки, нуждающиеся в поддержке, оказываются вне сферы внимания, поскольку имеют низкий уровень социально-экономического развития. Изучение роли средних и малых городов, в частности решение проблем бывших шахтерских территорий данным планом не предполагается. В соответствии с теорией кумулятивного роста в результате специализации и эффекта масштаба даже незначительное превосходство территории может вырасти и быть приумножено. Таким образом, крупные административные центры, отличающиеся более высоким уровнем экономического потенциала, получают возможность значительно усилить свое социально-экономическое положение, в то время как положение депрессивных городов, в лучшем случае, останется без изменений.

Выводы

Учитывая, что потенциал страны складывается из потенциала ее регионов, то можно утверждать, что угроза экономической безопасности процедируется и на каждый регион. Муниципальные образования, будучи интегрированы в экономику региона, являются неотъемлемым элементом системы его межхозяйственных связей, образуя каркас и поставляя значительные ресурсы. Приоритетное развитие крупных городов и недооценка роли малых и средних городов приводит к аномально высокой дифференциации показателей социально-экономического развития отдельных муниципальных образований в рамках одного региона, что противоречит концепции устойчивого развития и ставит под угрозу экономическую безопасность региона в целом. Формирование инновационно-активных зон, постоянно генерирующих новейшие промышленные, аграрные, социальные технологии на основе теснейшего взаимодействия научного, промышленного потенциала, финансового капитала и власти данной территории, без сомнения, должно оставаться значимым направлением в стратегии экономического развития региона. Однако развитие данных зон должно способствовать социально-экономическому развитию всех муниципальных образований, а не за счет них. При этом особого внимания с позиций обеспечения экономической безопасности региона заслуживают его города и поселения, имеющие низкие показатели социально-экономического развития, поскольку сверхконцентрация капитала в нескольких крупных региональных центрах сужает возможности решения проблемы пространственного размещения данного капитала. Имеющиеся объективные различия в уровне развития социально-экономического потенциала должны определять основу для сравнительных преимуществ отдельных муниципальных образований и за счет взаимодополнения усиливать интегральный потенциал региона. Соответственно эффект региональной стратегии инновационного развития в значительной мере будет обеспечен оптимальным размещением региональных ресурсов в соответствии с уровнем эндогенного (внутреннего) потенциала отдельных муниципальных образований. Это подразумевает, что вопросы формирования стратегии развития отдельных муниципальных образований должны рассматриваться как часть общей концепции социально-экономического развития территории.

Таким образом, реализуемая в настоящее время политика инновационного развития в отношении регионов является противоречивой и непоследовательной и не обеспечивает создание конкурентоспособных инновационно-ориентированных региональных экономических систем. Для поддержания прогрессивных сдвигов в развитии экономики территории помимо общего представления о динамике социально-экономических процессов в регионе, знания общих закономерностей их функционирования, немаловажное значение имеет изучение проявления тенденций к инновационно-ориентированному развитию на уровне отдельных муниципальных образо-

ваний (городов, поселков). Эти тенденции, хотя и не имеют универсального характера, могут и должны определять характер и направление социально-экономических преобразований региона в целом.

Парадигма инновационного развития экономики ставит принципиально новые задачи перед органами регионального управления: проведение активной инновационной региональной политики по социально-экономическому развитию всех муниципальных образований региона с целью достижения долговременного социально-экономического равновесия между ними. Политика регионального развития должна основываться на комплексном, системном подходе, обеспечивающем сбалансированное (пропорциональное) и скоординированное развитие его территории на основе создания интеграционных механизмов взаимодействия всех элементов региональной экономической системы, позволяющих обеспечить равновесие среднесрочных и долгосрочных интересов участников ее реализации: органов власти, крупных компаний, среднего и малого бизнеса, научных и образовательных организаций, инфраструктуры государственного и частного секторов. Важно отметить, что речь идет не о выравнивании социально-экономического потенциала муниципальных образований региона, а о его максимально полном использовании и развитии. Иными словами, политика регионального развития должна охватывать всех участников региональной системы и обеспечивать их выход на инновационно-ориентированную траекторию. Под участниками региональной системы мы понимаем как хозяйствующих субъектов (предприятия, организации, предприниматели), так и муниципальные образования, на территории которых они расположены.

Соответственно можно сформулировать следующие целевые ориентиры деятельности региональных властей, позволяющее обеспечить развитие региональной экономической системы, с одной стороны, как подсистемы национальной экономики, с другой – как совокупности локальных территориально-хозяйственных систем:

- увеличение социально-экономического потенциала региональной экономической системы; развитие научно-технических, производственно-технологических, кадровых, финансово-экономических и других факторов, детерминирующих социально-экономический потенциал, должно осуществляться в рамках инновационной парадигмы,

- развитие инновационной активности в региональных экономических системах в целом по всей цепочке инновационного цикла за счет улучшения состояния всех компонент социально-экономического потенциала.

Роль государства заключается в инициации инновационных процессов, стимулировании научных исследований в стратегически важных отраслях. Региональным властям отводится важная роль в решении территориальных проблем, создании благоприятных условий для инновационной деятельности субъектов различных форм хозяйствования. Такое инновационно-ориентированное управление процессами регионального развития согласуется с концепцией стратегического целеполагания территориального разви-

тия на уровне региона, предложенной Л. С. Шеховцевой, когда регион формирует пирамиду целей трех уровней: макроэкономические цели региона как подсистемы национальной экономики, мезоэкономические цели региона как системы, микроэкономические цели в разрезе составляющих его подсистем [7].

Обобщая вышеизложенное, подчеркнем, что развитие региональной экономической системы в инновационном направлении отвечает принципам системного и нормативного подходов, в соответствии с которыми прогнозирование социально-экономического развития осуществляется от стратегических целей и уровня социально-экономического потенциала региона. В соответствии с позициями нормативного подхода основное требование к развитию социально-экономического потенциала региона можно сформулировать следующим образом: направление и уровень развития отдельных элементов региональной экономической системы должен определяться не только исходя из их потенциальных возможностей, но и в соответствии с приоритетными стратегическими направлениями регионального развития. Другими словами, базовый вектор инновационно ориентированного развития должен быть направлен в сторону повышения уровня экономической и общей безопасности региона за счет придания экономики всех его городов и поселений, с одной стороны, инновационного, а с другой стороны – социально-ориентированного характера. При этом общая направленность деятельности региональных властей должна предопределяться генеральными целями развития страны. Соответственно стратегические приоритеты политики социально-экономического развития региона должны быть направлены как на решение задач развития национальной экономики, так и на цели внутрирегионального выравнивания.

Перечень использованных источников

1. Жихаревич Б. С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика / Б. С. Жихаревич // Регион: Экономика и Социология. – 2013. – №2 (78). – С. 108-132.
2. Ильмуханбетова Ш. Л. Функции современной региональной хозяйственной системы / Ш. Л. Ильмуханбетова // Международный научно-исследовательский журнал. – 2015. - № 2-3 (33). – С. 38-39.
3. Косалс Л. Я. Технологические инновации в России: социально-экономический аспект / Л. Я. Косалс // Экономическая наука социология. – 2007. – №7-8. – С. 17-25.
4. Кушнарченко Т. В. Механизмы поддержания экономической стабильности макрорегионов России и выхода на устойчивый рост / Т. В. Кушнарченко, Л. Г. Матвеева // Региональная экономика и управление. – 2015. - №2 (42). – С. 23-27.
5. Минакир П. А. Экономическое развитие региона: программный подход / П. А. Минакир. – Москва : Наука, 1983. – 224 с.

6. Поздняков А. Политика регионального выравнивания в России / А. Поздняков, Б. Лавровский, В. Масаков // Вопросы экономики. – 2000. – №10. – С. 78-82.

7. Шеховцева Л. С. Стратегическое целеполагание региона как субъекта развития / Л. С. Шеховцева // Региональная экономика: теория и практика. – №19 (76). – 2008. – С. 61-65.

© О. А. Чернова

Strategic policy priorities of balanced innovation-oriented regional development

Chernova Ol'ga

Southern Federal University, Professor of Department of Information Economy, Doctor of Science (Economics), Professor, Russia

Abstract. The processes of transformation of the Russian economy and specifics of their manifestation in terms of spatially organized regional economic systems determine the economic and social disparities of development in individual areas. This article formulates the main approaches to the stability and balanced development of regional economic systems by adapting its subjects to an innovative management model. It is concluded that the existing regional policy is not consistent with the interests of national security. The targets of the regional authorities aimed at the smoothing of regional asymmetry are formulated.

Keywords: regional economy and balanced development, innovative processes.

© O. Chernova