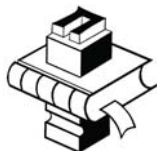


И.Ф. Хасанов

**ОСОБЕННОСТИ
ФОРМИРОВАНИЯ
И РЕАЛИЗАЦИИ
РЕГИОНАЛЬНОЙ
ИНВЕСТИЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ
В СОВРЕМЕННОЙ
ЭКОНОМИКЕ**

Монография



ПАЛЕОТИП
Москва
2011

УДК 65.0(075)
ББК 65.291.218я7
X24

Рецензенты:

Б.С. Касаев, д-р экон. наук, проф.;

Ю.Ф. Воробев, д-р экон. н., проф.

Хасанов, И.Ф.

X24 Особенности формирования и реализации региональной инвестиционной политики в современной экономике : монография / И.Ф. Хасанов. — М. : Издательство «Палеотип», 2011. — 268 с.

ISBN 978-5-94727-703-6

В монографии рассмотрен широкий спектр вопросов, связанных с формированием и реализацией региональной инвестиционной политики. Все указанные вопросы в работе рассматриваются в неразрывной связи с реформой местного самоуправления в Российской Федерации, а также законодательными и макроэкономическими условиями для развития регионов, складывающимися в стране. Автором проведен анализ международной практики управления региональным развитием. Большое внимание уделяется проблеме повышения инвестиционной привлекательности и кредитоспособности регионов, как одному из основных условий для их экономического роста. В работе рассмотрены вопросы создания и развития институтов развития в России и в мире, а также оценки их эффективности. В работе рассмотрены вопросы создания, развития и оценки эффективности региональной заемно-инвестиционной системы.

Для читателей, интересующихся проблемами привлечения инвестиций в региональную экономику и управления муниципальным долгом.

УДК 338.242(075.8)
ББК 65.290-2

ISBN 978-5-94727-703-6

© Хасанов И.Ф., 2011

© Издательство «Палеотип», 2011

Содержание

Введение	5
Глава 1. Теоретико-методологические основы формирования механизма региональной инвестиционной политики	10
1.1. Регионализация экономики как основа формирования и реализации инвестиционной политики	10
1.2. Отечественный и зарубежный опыт управления региональным развитием	21
1.3. Сущность, задачи, цели и принципы формирования региональной инвестиционной политики	36
1.4. Концепция формирования и реализации современной региональной инвестиционной политики	57
Глава 2. Особенности формирования и реализации региональной инвестиционной политики в современной экономике	73
2.1. Основные факторы и источники формирования инвестиционных ресурсов региона	73
2.2. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления и их влияние на инвестиционную политику региона	89
2.3. Инструменты реализации современной региональной инвестиционной политики	104
2.4. Оценка эффективности инвестиционной политики в регионах РФ	115
Глава 3. Методологические основы формирования механизма реализации региональной инвестиционной политики	128
3.1. Механизм реализации региональной инвестиционной политики и его структура	128
3.2. Методы обеспечения инвестиционной привлекательности и кредитоспособности региона	133
3.3. Налогово-бюджетная составляющая механизма реализации региональной инвестиционной политики	145
Глава 4. Институциональное обеспечение инвестиционной политики региона	153
4.1. Институциональная среда как фактор, определяющий параметры и типологию инвестиционной политики регионов	153

4.2. Международный опыт создания и функционирования институтов развития	158
4.3. Централизованные источники финансирования региональных проектов и программ	178
4.4. Региональные институты мобилизаций и использования инвестиций	191
Глава 5. Заемно-инвестиционная система как инструмент реализации региональной инвестиционной политики	203
5.1. Модель формирования региональной заемно-инвестиционной системы	203
5.2. Критерии эффективности региональной заемно-инвестиционной системы	218
5.3. Условия эффективного функционирования региональной заемно-инвестиционной системы	222
5.4. Приоритетные направления развития региональной заемно-инвестиционной системы	232
Заключение	240
Литература	243

Введение

Одним из факторов обеспечения поступательного развития региональной экономики является рост инвестиций в основной капитал. Ограниченность экономического роста в условиях недостаточности инвестиций в реальный сектор региональной экономики очевидна. Данное обстоятельство определяет необходимость формирования в регионах России инвестиционной политики, обеспечивающей рост экономики, рост валового регионального продукта, а это и есть проведение современной инвестиционной политики. Однако четкие представления о том, что представляет собой современная инвестиционная политика, каковы ее методологические основы и реальные механизмы воплощения в регионах России, практически отсутствуют как в науке, так и в практике.

В связи с этим нужно по-новому посмотреть на экономическую категорию "инвестиции", которая в современной теории отражает вложение имущественных, интеллектуальных и иных ценностей в расширение масштабов производства и непродуцированной сферы, обеспечивающее прирост прибыли (дохода) или достижение другого полезного для инвесторов эффекта.

Содержанию современной инвестиционной политики соответствует следующее определение. Инвестиции - денежные средства, ценные бумаги, технологии, лицензии, любое другое имущество или имущественные права, а также интеллектуальные ценности, имеющие денежную оценку и вкладываемые в объекты предпринимательской деятельности и другие виды деятельности, приводящие к приросту основного капитала организации и/или эффективности его использования, к увеличению прибыли (дохода) организации или к достижению положительного общественного социального эффекта.

В соответствии с новым пониманием категории "инвестиции" требуется дополнение ее существующей классификации. С позиций формирования и реализации инвестиционной политики, основной целью которой является обеспечение поступательного экономического роста, классификация инвестиций является незаконченной. Наиболее близко, с этих позиций, разделение инвестиций на реальные и финансовые, прямые и портфельные. Однако их влияние на прирост основных фондов и повышение эффективности их использования не является однозначным. Поэтому необходимо дополнить классификацию инвестиций таким критерием, как "результат инвестиций" с выделением следующих видов инвестиций:

- инвестиции в увеличение основного капитала организации и повышение эффективности его функционирования;
 - текущие инвестиции в оборотный капитал;
 - инвестиции в финансовые и иные активы, связанные с перераспределением существующей собственности.
- С позиций обеспечения экономического роста главное значение имеет первый вид инвестиций, влияние которых на прирост производства в регионе является очевидным. К данному виду инвестиций следует отнести:
- инвестиции в форме капитальных вложений;
 - инвестиции в оборотные фонды, связанные с расширением производства;
 - финансовые инвестиции, связанные с формированием капитала организации или его расширением, т.е. первичное размещение ценных бумаг.

Второй вид инвестиций представляют инвестиции по формированию оборотных средств предприятия, а третий вид инвестиций связан с операциями на вторичном рынке ценных бумаг, банковскими депозитами и приобретением предприятием новой собственности.

Влияние двух последних видов инвестиций на экономический рост в регионе является не явным и выражается в повышении эффективности функционирования производства.

В экономической системе стратегического развития Российской Федерации ведущая и важнейшая роль принадлежит регионам. Эта роль в рамках инвестиционной политики региона реализуется через функции организации воспроизводства качественных ресурсов методами обустройства региона, развития его инновационной и инвестиционной инфраструктуры. Обосновано, что повышение роли региональной компоненты в условиях глобализации экономики является следствием структурной перестройки размещения производительных сил, распространения стандартов качества жизни и корпоративных форм организации бизнеса.

Активно нарастающей тенденцией в исследованиях последних лет стало изучение регионов как самостоятельных субъектов хозяйствования, что обусловлено сложившимся направлением реформирования российской экономики соединением рыночной организации с принципами федерализма и местного самоуправления. В этой связи предметом анализа при формировании инвестиционной политики становится регион как самостоятельная воспроизводственная система, а проблема саморазвития территорий выдвигается в ряд наиболее актуальных задач региональной политики.

Территориальный уровень организации экономики представляет собой пространственный аспект протекания воспроизводственных процессов. Экономическое пространство, в котором протекает региональный воспроизводственный процесс, сочетает внутреннее и внешнее пространство или среду, при этом каждая составляющая несет определенную функциональную нагрузку. Внутреннее экономическое пространство, на которое непосредственно направлена инвестиционная политика региона, объединяет ряд параметров.

Расположенные на территории региона элементы воспроизводственного потенциала, составляющие вещественную и материально-техническую основу регионального воспроизводственного процесса, природную среду жизнедеятельности и протекания воспроизводственных процессов, структурные элементы региональной воспроизводственной системы (отрасли и институциональные сектора), технологическую структуру воспроизводственных процессов, выраженную совокупностью сложившихся в данном регионе технологических укладов, региональный инвестиционный механизм, состоящий из совокупности экономических и правовых механизмов, форм и способов взаимодействия, созданных и традиционно применяемых субъектами регионального воспроизводства; культурную среду общества, обеспечивающую восприимчивость регионального сообщества к распространению стандартов качества жизни и новаций воспроизводства, генерируемых эволюцией жизнедеятельности.

Формирование инвестиционной политики региона предполагает комплексный анализ и управление структурными связями и отношениями в экономике региона, включая воспроизводство человеческого капитала, денежных, финансовых, природных и информационных ресурсов, услуг отраслей региональной производственной и социальной инфраструктуры, обеспечиваемых посредством региональных рынков, формирующих в настоящее время большую часть хозяйственных связей между субъектами регионального воспроизводства.

Обосновано, что содержание, структура, масштабность инвестиционной политики региона зависят от внутренней и внешней политики региона, его стратегических замыслов. Результатом реализации инвестиционной политики региона будет поддержка инвестиционной активности субъектов хозяйствования, разработка и эффективное применение критериев и методов распределения бюджетных капиталовложений.

Инвестиционная политика региона охватывает все направления инновационной и инвестиционной деятельности на региональном уровне. Главная задача инвестиционной политики региона - обеспечение условий и ресурсов для выполнения той или иной программы стратегического раз-

вития региона, основанной на стимулировании инвестиционной и инновационной активности хозяйствующих субъектов в регионе.

Если рассматривать инвестиционную политику региона как процесс, то здесь можно выделить три логических блока.

Первый блок - это идейное и концептуальное позиционирование всех составляющих инвестиционной политики региона. На первом этапе формируется совокупность целей и ценностных установок. Исходя из них, идентифицируются проблемы, препятствующие достижению этих целей. Следующий этап - выбор концептов решений, идейно-экономическое позиционирование, часто отражающее дискуссии в обществе и в политических кругах.

Второй блок - отражает перевод концепта решения, определенного в первом блоке, в технологическую управленческую формулу в отношении формирования и реализации конкретного направления инвестиционной политики региона. На базе учета всех этих аспектов формирования и реализации отдельных направлений инвестиционной политики строится единая программа реализации инвестиционной политики в виде конкретных решений, мер и действий, порядок их осуществления, как отражение управленческой задачи.

Третий блок - определяет требуемые регламентами процедур управления и регулирования нормативно-правовые и распорядительные решения. Он представляет собой пакет инвестиционных проектов, нормативно-правовых и организационно-управленческих актов по реализации отдельных направлений инвестиционной политики региона.

В монографии рассмотрены основные структурные составляющие инвестиционной политики региона. В частности, налоговая составляющая инвестиционной политики региона - установление налоговых платежей и налоговых льгот, определяющих налоговую систему региона и режим налогообложения результатов инвестиционной деятельности предприятий региона.

Бюджетная составляющая инвестиционной политики региона включает в себя механизмы формирования и использования государственных инвестиционных ресурсов, их перераспределение между производителями в пределах региона.

Ценовая составляющая инвестиционной политики региона - принципы определения сферы государственного регулирования цен и тарифов, способы и формы этого регулирования. Она заключается в установлении и регулировании властными федеральными и региональными структурами системы цен на различные виды товаров и услуг.

Кредитная составляющая инвестиционной политики региона - совокупность кредитных отношений и методов предоставления креди-

тов в денежной или товарной форме на условиях возвратности для расширения спектра инвестиционных возможностей по воспроизводству вложенного капитала для хозяйствующих субъектов региона. Зачастую непроработанность кредитной составляющей и, как следствие, неразвитость финансовой инфраструктуры, приводят к неэффективности использования инвестиционных ресурсов в регионе и не достижению целей инвестиционной политики региона.

Институциональная составляющая инвестиционной политики региона - приватизация и реорганизация отношений собственности, управления государственной собственностью, взаимодействия с частным (негосударственным) сектором экономики регионов путем создания государственно-частных партнерств, являющихся более эффективным собственником и распорядителем инвестиционных ресурсов в экономике.

Социальная составляющая инвестиционной политики региона - условия и требования, предъявляемые региональными властями к хозяйствующим субъектам для достижения неэкономических целей, обеспечение социальных гарантий местному населению, улучшение состояния природной сферы, все те действия, которые обеспечивают воспроизводство человеческого капитала в регионе.

Таким образом, исходя из представленных процессных и структурных составляющих, обосновано, что инвестиционная политика региона - это меры поддержки инвестиционной активности субъектов хозяйствования, критерии и методы распределения бюджетных и частных капиталовложений. При этом для комплексного учета требований всех составляющих инвестиционной политики региона должна быть сосредоточена главным образом на достижении целей улучшения уровня и качества жизни населения региона, поскольку в этом случае можно будет говорить о благоприятном инвестиционном климате в регионе.

Региональные планы инвестиционных мероприятий разрабатываются с учетом интересов федерального уровня, а также интересов других регионов страны и зарубежных предприятий, с которыми данный регион осуществляет взаимовыгодные отношения в области инвестирования в обеспечение воспроизводственного процесса в регионе.

Глава 1. Теоретико-методологические основы формирования механизма региональной инвестиционной политики

1.1. Регионализация экономики как основа формирования и реализации инвестиционной политики

В последнее время от представителей власти - как с уровня Федерального Правительства, так и от некоторых руководителей субъектов федерации - приходится слышать определенный скептицизм относительно возможностей и необходимости государственной региональной политики в России. Существует распространенное мнение, что рыночно ориентированной России региональная политика не нужна, как не нужны на государственном уровне и специальные институты, отвечающие за разработку и реализацию этой политики. Считается, что территории должны самостоятельно решать проблемы своего развития. А у государства есть другие заботы и приоритеты, требующие организационной и финансовой поддержки: например, развитие рыночной инфраструктуры и крупного бизнеса или выполнение социальных обязательств перед населением.

Региональные власти тоже особенно не настаивают на появлении целенаправленной региональной политики государства, не без оснований полагая, что это ограничит их свободу в использовании бюджетных средств. Инвестиций советского масштаба уже не дожدهмся, поэтому важнее сохранить политическую независимость от Центра и, одновременно, постараться увеличить свою долю в распределяемых федерацией трансфертах. Кроме того, появляется повод для давления на Федеральное Правительство: налоговые сборы с территорий возросли, а эффективного возврата в регионы хотя бы части централизованных средств не обеспечивается. В этих условиях неблагоприятное состояние отдельных регионов может быть списано на ошибки Центра, а общественная легитимность самой централизации ресурсов поставлена под сомнение.

Следует признать, что Федеральное Правительство в настоящий момент не только не считает региональную политику своим приоритетом, но и не имеет эффективных средств управления развитием территорий. При отсутствии необходимой институциональной инфраструк-

туры, кадров и финансовых ресурсов проблемы территорий становятся все большей обузой для государства. Спорадические региональные инвестиции и кое-как финансируемые федеральные целевые программы действительно демонстрируют свою неспособность повысить уровень развитости территорий и одновременно создают многочисленные поводы для деструктивной конкуренции территорий. Последняя выражается в том, что одни и те же субъекты федерации, с одной стороны, требуют увеличения объема федеральных трансфертов, демонстрируя с этой целью бедственное по сравнению с другими территориями положение, а с другой - заявляют потенциальным инвесторам о своей особой инвестиционной привлекательности. У этой парадоксальной конкуренции есть объективные причины (история взаимоотношений между территориями советского периода, очевидное отсутствие их экономической самодостаточности, структурные изменения в экономике и т.д.), но нет ни одного исчисляемого позитивного результата. Полученные тем или иным образом региональные преференции не дают качественного улучшения ситуации на конкретной территории. Заметим при этом, что многие участники и организаторы самой системы торгов за бюджетные и инвестиционные ресурсы и преференции вполне довольны и готовы воспроизводить существующие отношения снова и снова.

Отсутствие четкой позиции государства по вопросам регионального развития приводит к тому, что вновь оживает утопичное предположение о возможности возложить эту функцию на так называемую «невидимую руку рынка». Мол, рыночные силы естественным образом регулируют ход региональных процессов.

Мировой опыт, в свою очередь, убедительно показывает обратное: рыночные отношения в их чистом виде способны только порождать и углублять региональные проблемы. Со второй половины 20-го века диспропорции рыночного развития приобретают характер территориальных диспропорций. Объективные различия в стартовых условиях для ряда территорий в рыночной ситуации способны приводить к такому уровню неравенства, который не может быть по политическим, социальным, экономическим, культурным, этническим и другим соображениям приемлем для современного государства. Следовательно, пока есть рынок - должна быть и региональная политика компенсирующего характера.

Понятно, что диспропорции в экономическом развитии территорий существовали, и будут существовать всегда. Но если в какой-то момент они выходят из-под контроля, это означает, что региональная политика дала сбой и требуется пересмотр ее приоритетов и средств

реализации. По этой причине поиск эффективных региональных моделей является одним из ключевых вопросов развития государственных институтов во всем мире. Компенсирующая региональная политика не должна превращаться в политику тотального выравнивания, отбивающую у территорий - лидеров стимул к развитию и, одновременно, создающую иллюзию спокойствия у отстающих регионов.

Границы между некоторыми российскими регионами можно увидеть из космоса: на этих границах затухает всякая хозяйственная жизнь, дороги внезапно кончаются либо неожиданно меняют свое направление. Складывается впечатление, что объединить всё это фрагментированное пространство по каким-то разумным принципам просто невозможно. Объединению мешает и сложившаяся в последние десятилетия психология конкуренции между регионами, и отсутствие механизмов интеграции и координации деятельности различных ветвей и уровней государственной власти, и неопределенность самого механизма выработки и реализации приоритетов региональной политики.

Однако целые куски этого фрагментированного пространства (в первую очередь, сырьевые регионы) начинают втягиваться в мировые процессы регионализации. В условиях геоэкономической конкуренции между четырьмя центрами силы (США, ЕС, ЮВА и формирующимся Исламским миром) ресурсы России по целому ряду позиций представляют серьезный интерес как сейчас, так и в более далекой стратегической перспективе. Однако контроль со стороны государства над ключевыми ресурсами своей территории ослаблен, и поэтому центры регионального управления оказываются за пределами территории России. В настоящее время Россия не имеет ни одного хозяйственного кластера, в отношении которого существовала бы осмысленная государственная политика и управление.

Прагматично настроенные региональные власти хорошо понимают, что реальные вопросы использования территорий уже достаточно давно решаются не их администрациями, а руководителями крупных корпораций, контролирующих ключевые ресурсы этих территорий. Формальная принадлежность этих ресурсов к конкретной административной границе уже не имеет большого значения. Крупный капитал достаточно свободен в том, чтобы, минуя административные барьеры, реализовывать собственные интересы в конкретных частях территории и не заниматься остальными проблемами. Региональные власти все больше становятся держателями «граничного» периметра, в то время как основные «точки развития» внутри этого периметра контролируются корпорациями. Прежний инструментарий региональных властей, с помощью которого сохранилась управляемость и целостность

территорий, фактически не работает. Попытки властей осуществить административное регулирование корпораций приводят к тому, что экономическая активность вместе с деньгами уходит с территории. В свою очередь, при наличии агрессивной региональной политики со стороны крупных компаний деятельность региональных и муниципальных органов власти подавляется или лишается необходимой самостоятельности. Если на территории присутствует несколько корпораций, они просто делят ее на зоны своего влияния.

Ряд российских правительственных чиновников, признавая серьезность предъявленных России геоэкономических вызовов и опасность дальнейшей фрагментации пространства страны, видят единственное решение проблемы в усилении крупного российского бизнеса. Считается, что крупный национальный капитал, защищая собственные региональные интересы и повышая свою конкурентоспособность на мировых рынках, автоматически «сыграет» и на интересы страны в целом. Во многом эта позиция становится оправданием постепенно происходящего слияния (или подмены) государственно-властных стратегий корпоративными. Сделав ставку исключительно на крупный бизнес, государство уже не может пойти на реальное усиление требований к нему (по соблюдению налоговой дисциплины, выполнению социальных обязательств перед работниками и территориями дислокации, инвестированию в природоохранные мероприятия и физические инфраструктуры и т.д.), поскольку это неминуемо приводит к снижению международной конкурентоспособности этого бизнеса.

В то же время следует признать, что сам крупный бизнес продолжает реализовывать стратегии приватизационного этапа, основы которых были заложены двадцать лет назад. Поделив все предприятия, крупный капитал постепенно поделит и все российские территории. При этом маловероятно, что его пустят в какие-то новые зоны в масштабе мирового хозяйства. Опираясь на экспортно-сырьевые стратегии и укрепив свой российский «тыл», российские корпорации смогут сохранить позиции на рынке газа, алюминия и никеля, может быть, нефтяном и нескольких других рынках, но не завоюют новых рыночных ниш.

Поддерживая приватизационные стратегии корпораций, государство пока демонстрирует неспособность ответить на вопрос о том, что будет через 10-15 лет, какие стратегии бизнеса должны прийти на смену приватизационным, во что имеет смысл вкладывать ресурсы уже сейчас.

Мировая практика показывает, что современная региональная политика все больше становится средством реализации геоэкономиче-

ских интересов конкретных государств и наднациональных образований. Новое - геоэкономическое - измерение процессов регионального развития полностью переконфигурирует его институциональную структуру, меняет представления о приоритетах развития, об отношении между внутренней и внешней политикой, приводит к созданию нового инструментария.

Признание геоэкономических реальностей до сих пор остается серьезной проблемой большинства российских разработчиков региональных программ. Продолжая понимать региональную политику как исключительно внутристрановой процесс и, в то же время, пытаясь снять кальку с европейских программ регионального развития, эти разработчики часто забывают, что имеют дело лишь с верхушкой айсберга, в основании которого - вполне целенаправленные геостратегические интересы основных участников процесса европейской интеграции.

За популизмом так называемых «социально-ориентированных» программ ряда российских регионов скрывается полное игнорирование того факта, что именно от места страны в мировом хозяйстве зависит уровень социального развития и благосостояние населения, проживающего на ее территории. Понятная политическая игра с социальными идеалами, которую ведут руководители ряда регионов, все больше формирует идеологическую напряженность по оси «центр - субъекты федерации».

Именно фактор геоэкономической конкуренции, в которую активно включена современная Россия, задает новые требования к государственной региональной политике. Условием роста благосостояния российского населения становится переход от конкуренции между внутренними территориями России к обеспечению их кооперации и конкурентоспособности в геоэкономическом масштабе. Государство должно определить, в чем конкретно выражаются возможные позиции страны, ее регионов и корпораций в мировой экономике, а соответственно - какие стратегии поддерживать и во что вкладывать централизованные ресурсы. Региональная политика, в свою очередь, призвана обеспечить переход к этим новым позициям.

В условиях геоэкономической конкуренции ключевым вопросом становится готовность государства к развитию и инновациям. Региональная политика перестает быть только компенсирующей объективные территориальные диспропорции. Она все больше становится развивающей, то есть ориентированной на освоение перспективных хозяйственно-экономических укладов, запуск новых видов деятельности, формирование современной инфраструктуры, изменение территориальной структуры хозяйства и системы расселения.

Обеспечивая движение в заданном направлении, региональная политика стимулирует или, наоборот, ограничивает развитие тех или иных районов (ареалов). Практически во всех развитых странах разрабатываются «картины будущего», в прорисовке которых помимо государства принимают участие бизнес, местные сообщества и различные «профессиональные цеха». Эти картины описывают, а во многом и предписывают, как должно быть устроено «подведомственное» государству пространство. Основной задачей региональной политики становится практическое воплощение этих «картин будущего» в жизнь.

Государство активно вмешивается в процессы регионального развития, используя для этого как исполнительную, так и законодательную власти разных уровней, подключая рыночные механизмы и интегрируя в общий процесс бизнес, общественно-политические институты и локальные инициативы населения. В современном динамичном мире развитие регионов перестает быть простой реализацией когда-то написанных программ. Оно все больше становится постоянным поиском новых идей, конструированием схем управления региональными процессами, согласованием процедур постановки проблем и выделения приоритетов, технологий разработки региональных проектов, программ и стратегий, механизмов мониторинга и т.д.

Важной характеристикой региональной политики считается ее централизм. Всегда присутствует некий штабной центр, в котором принимаются основные решения и который обеспечивает координацию различных институтов, вовлеченных в процесс реализации региональной политики. Необходимость принятия решений «наверху», то есть на уровне, с которого можно оценить ситуацию, взвесить проблемы и понять перспективы регионов, вовсе не означает, что региональная политика должна и реализовываться «сверху». В рамках принятых штабным центром решений часто именно сами регионы наилучшим образом используют представившиеся возможности. В результате этого, в ряде стран роль центрального правительства смещается в сторону разработки и координации политики, а не ее проведения.

Мировая практика показывает, что помимо штабного центра, функции которого, как правило, выполняет специальное министерство региональной политики, существуют также комитеты и агентства регионального развития. Их функционал в системе регионального развития выглядит следующим образом:

Министерство региональной политики выполняет функции штабного центра, то есть принимает основные решения в области региональной политики, организует их реализацию и финансирование, координацию и контроль;

Комитеты по пространственному планированию, как правило, объединяют ряд административно-территориальных единиц и обеспечивают публично-правовой характер и нормативную структуру региональной политики (лицензирование, стандартизацию, унификацию, оценку и т.д.);

Агентства регионального развития являются экстерриториальными операторами региональной политики рыночного типа, то есть интегрируют инициативу бизнеса, территориальных и профессиональных сообществ.

Конкретная институциональная модель, которая выбирается для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. Даже развитые страны сильно отличаются и по остроте региональных проблем, и по уровню территориальных диспропорций, и по уровню политической культуры с ее отношением к «допустимому неравенству» территорий, и по методам государственного вмешательства в региональные процессы. Специфика геоэкономических интересов также влияет на выбор институциональной структуры, так как порождает кооперативные связи и стратегические партнерства различных территорий и государств.

В унитарных государствах региональная политика - институционально обособленное направление деятельности центральных органов власти (например, в Греции, Португалии, Италии), в федеративных (США, Германии, Австрии, Бельгии и т.д.) значительные права в области общегосударственной региональной политики имеют субъекты федерации. При этом «баланс сил» определяется реальным типом федеративных отношений (соревновательный федерализм, расширенный федерализм, федерализм автономий, функциональный федерализм и т.д.).

Если мы ставим перед собой задачу проектирования институциональных механизмов регионального развития для России, необходимо четко определиться с тем, переход к какой модели развития должны обеспечить эти институты, в какой парадигме развития Россия собирается строить свое будущее.

Россия - огромная по размерам своей территории страна. Этот факт рассматривается то, как источник ее возможного могущества, то, как причина ее проблем и ограничение на развитие. Эпоха экстенсивного (колониального) освоения территорий, когда масштаб владений предопределял статус и хозяйственную мощь той или иной страны, закончилась еще на рубеже XIX и XX веков. Начиная с этого периода и до последней четверти прошлого столетия, развитие понималось как индустриализация. Территория становилась той физической платформой, на которой происходило размещение производительных сил. Тер-

риториальная политика государств была направлена на то, чтобы обеспечить оптимальную конфигурацию на территории главных факторов индустриального производства - рабочей силы, основных фондов, энерго-сырьевых источников, обслуживающих комплексов и инфраструктур.

Начиная с 1990-х годов, индустриальные приоритеты регионального развития в постсоветской России оказались утрачены. И причина не только в смене общественно-политического курса. Во многом сама эта смена была предопределена общемировым кризисом индустриальной модели развития. Индустриальные сектора экономики бывшего СССР уже не давали того дохода, который позволял бы финансировать государственную машину межрегионального и межотраслевого перераспределения ресурсов. Старые централизованные механизмы регионального управления и планирования разрушились, а новые так и не сформировались.

В этот период Запад совершил скачок вперед, приняв модель инновационного развития, которая пришла на смену индустриальной. Важнейшей задачей в области региональной политики стало формирование институциональных механизмов и инфраструктур инновационной экономики: на каждом уровне - наднациональном, страновом, региональном, локальном. Так называемая «экономика знаний» опирается уже не на природные ресурсы, а на человеческий капитал, и потому ставит перед региональной политикой вопрос о формировании среды для восстановления и развития человеческих и природных ресурсов. Существенно возрастает роль гуманитарного фактора в обеспечении экономического роста. Ускоренными темпами создаются инфраструктуры, обеспечивающие экологизацию хозяйственной деятельности, информатизацию управленческих процессов и капитализацию человеческих ресурсов. Прежнее отношение к территории как объекту индустриального освоения и эксплуатации, свойственное индустриальной фазе развития, уже не работает. Региональная политика все больше приобретает средовой характер, трансформируясь в так называемое «протраственное развитие».

Принятие инновационной модели развития порождает ситуацию, при которой основная доля в добавленной стоимости достается центрам управления инновационными процессами. Эти центры, как правило, контролируются крупнейшими транснациональными компаниями, они значительно более мобильны, чем традиционное индустриальное производство, и могут достаточно свободно перемещаться поверх административно-территориальных границ. Уход центра управления с территории означает и перемещение центра прибыли, что превращает

размещенные на территории технологические комплексы в производственные цеха - фактические центры затрат, несущие к тому же на себе все экологические и социальные риски.

Все это начинает порождать новые диспропорции в территориальном развитии современных государств. Наиболее прибыльная деятельность, финансовый и человеческий капитал начинают концентрироваться в небольшом количестве мест («центрах развития»), где скапливаются основные мощности инновационного уклада - центры принятия решений, информационные технологии, базы знаний. Все остальные территории автоматически превращаются в сырьевую и технологическую периферию - в поставщиков необходимых ресурсов и в зоны для сброса устаревших технологий.

Новая региональная политика России должна быть соразмерна и сомасштабна этим процессам. Нужны новые инфраструктуры, способные обеспечить всем регионам равный доступ к инновационному развитию.

Дальнейшая индустриализация российских территорий бессмысленна как с культурно-исторической точки зрения, так и в силу отсутствия у государства достаточных средств. Региональное развитие в его индустриальной модели предполагало масштабные государственные инвестиции в новое индустриальное и социальное строительство, а также развертывание больших миграционных проектов.

У России нет новых «прорывных» технологий и индустриальных проектов, требующих гигантского строительства и способных обеспечить долгосрочный региональный рост. Даже в «сырьевых зонах» применяемые технологии не требуют больше миграции больших масс людей, а опираются на «вахтовые методы». Специфические для советской эпохи силовые и идеологические средства мобилизации человеческих ресурсов уже не могут быть использованы и, поэтому, индустриализация сырьевых зон неминуемо окажется не обеспеченной рабочей силой.

Существует точка зрения, что индустриализация как парадигма развития отдельных территорий реализуема в отношении Дальнего Востока, куда может быть открыт доступ рабочей силы из Восточной Азии, по своему качеству соответствующей условиям промышленного производства. Однако такой сценарий регионального развития для России в настоящий момент представляется умозрительным. Вряд ли кто-либо из существующей властной элиты согласится жить как в Китае.

Вероятность же проведения индустриализации без масштабной миграции оценивается экспертами как очень незначительная. Для этого должна сформироваться новая индустриально-технологическая платформа. Но пока еще не сложилась критическая масса ее возможных

прототипов. Наверное, в тот момент, когда эти прототипы станут эталоном, можно будет говорить о неоиндустриальной парадигме развития, ассимилирующей в себя энергию инноваций и по-новому собирающей территории и человеческие ресурсы.

Альтернативы инновационному развитию у России нет. Инновационная экономика должна стать не только самостоятельным сектором российской экономики, но и условием повышения конкурентоспособности других отраслей. Кардинальное увеличение добавленной стоимости, создаваемой в инновационном секторе и с помощью инноваций в традиционных отраслях, должно стать одним из важнейших государственных приоритетов. Государственная региональная политика России, в свою очередь, должна стимулировать переход к инновационной модели развития и придать новый культурный и геоэкономический смысл региональным проектам и инициативам. Ее основная задача - обеспечить концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях и создать условия для межрегиональной кооперации и стратегического партнерства власти, бизнеса, общественных институтов в рамках инновационной модели развития. Должны быть сформированы новые - инновационные технологии управления развитием территорий, работающие на повышение конкурентоспособности российских регионов и страны в целом.

Анализ современных институциональных моделей регионального развития показывает, что они, в конечном счете, представляют собой институциональную «зашнуровку» трех разных технологий:

- политической технологии (к ней можно отнести и идеологию «пространственного развития»), необходимой для учета различных факторов регионального развития, согласования интересов, целей и приоритетов разного уровня, формирования консенсуса участников, контроля за соблюдением установленных «правил игры».

- интеллектуальной технологии, отвечающей за разработку картины будущего, формулирование проблем и поиск наиболее эффективных решений (она все больше приобретает характер коллективной мысли деятельности и находит новые институциональные формы, выходя за рамки традиционных научных учреждений и университетов);

- управленческой технологии (или технологии территориального планирования и правоприменения), призванной обеспечить реализацию поставленных целей регионального развития с учетом реальных временных, финансовых, организационных, человеческих и других видов ресурсов.

Управленческие и политические аспекты региональной политики были описаны выше, и особых проблем в их организационном

оформлении, казалось бы, не возникает. Однако российский опыт наглядно демонстрирует, что любые институциональные реформы, проводимые без учета интеллектуальной технологии, обречены на провал: в результате сложных политических торгов создаются организационные структуры, затем они наполняются людьми, которым придаются определенные полномочия, но потом выясняется, что интеллектуальный процесс по этим структурам не течет. Известная фраза «хотели как лучше, а получилось как всегда» является хорошим отражением этой ситуации.

В этой связи можно утверждать, что институционализируется, в первую очередь, именно интеллектуальная технология, а управленческие структуры и политические форматы призваны обеспечить ее поддержку и воспроизводство.

Принятие инновационной парадигмы развития предъявляет еще более высокие требования к качеству интеллектуальных технологий, заложенных в основу институциональной структуры, и уровню ее общей креативности.

Интеллектуальная технология стратегического планирования предполагает как последовательное, так и параллельное развертывание указанных блоков процессов. Понятно, что в той мере, в которой мы продвигаемся в процессе определения приоритетов, возникают дополнительные требования к анализу ситуации, может потребоваться самоопределение по отношению к новым контекстам, оценка реальных ресурсов и проектной активности приведет к корректировке приоритетов и т.д. Весь этот комплекс работ уже не возможно запихнуть в одну институциональную форму - будь то Госплан или Правительство. Требуется развернутая институциональная структура с вертикальными, горизонтальными и диагональными связями, обеспечивающими движение необходимых интеллектуальных процессов. Это означает, что в перспективе должна быть выстроена новая кооперация институтов - федеральных, окружных, региональных и муниципальных, с одной стороны, и государственных, предпринимательских и гражданских - с другой.

В 1990-е гг. советская (госплановская) институциональная схема перестала существовать, продемонстрировав свою неэффективность. Рыночная идеология заменила идеологию плановую. Однако новые институциональные механизмы регионального развития до настоящего времени так и не сформировались. Используемые в процессе регионального планирования технологии мало изменились. Контуры схемы советского периода продолжают проступать, хотя и под другими именами, в процессе разработки и реализации федеральных целевых про-

грамм. Многочисленные пожелания регионов появляются в результате одно-двухмесячной кабинетной работы преимущественно московских фирм и оформляются в так называемые «программы социально-экономического развития», не имеющие внятных и согласованных с государственной политикой приоритетов. В результате административно-политических торгов и индивидуального лоббирования эти программы получают какое-то государственное финансирование, но никогда не реализуются. Структуры общественной и государственной коммуникации по поводу региональной политики отсутствуют. Правительство понимает, что вовлечение в этой ситуации в процесс разработки региональной стратегии представителей от субъектов федерации может полностью парализовать и без того с трудом отлаженный механизм принятия решений.

Необходимость в проведении институциональной реформы государственной региональной политики не вызывает никаких сомнений. Создание институционального механизма регионального развития должно стать государственным приоритетом.

1.2. Отечественный и зарубежный опыт управления региональным развитием

Экономические и социально-политические преобразования в России, децентрализация власти усложнили региональные проблемы, выдвинули на первый план пространственные, или территориальные аспекты развития российского общества.

Переход к новым экономическим отношениям, базирующимся на рыночных принципах, изменение геополитического положения России, кризис, затронувший все стороны жизни российского общества, обусловили изменение критериев и факторов территориального развития, создали качественно новую среду для решения социальных и экономических проблем регионов и их взаимодействия. Обострились объективные противоречия: между страной и субъектом Федерации (как между частью и целым); между субъектами Российской Федерации; между национальной и территориальной моделями государства.

Модели устройства

За годы функционирования СССР и РСФСР устройство государства осуществлялось по национальному и территориальному принципам. Образование союзных республик, республик и автономий внутри Российской Федерации - это попытка построить государство по национально-территориальному признаку и одновременно способ решения национального вопроса. Принятый в двадцатые годы национальный

принцип формирования структуры советского государства запрограммировал будущий распад Советского Союза. Переход к другой модели внутреннего устройства - территориальной - обсуждается на протяжении всех лет преобразований в РФ. При данном подходе республики, края и области становятся территориальными субъектами Российской Федерации, а не этническими единицами. Что касается развития и управления экономикой, то от отраслевого принципа страна переходит к управлению через территории, через субъекты Федерации. В новых условиях органы управления субъектов Федерации осваивают иную модель взаимодействия с предприятиями и объектами, расположенными на их территории. Главное противоречие этих отношений выражается формулой "эффективность - равенство". В экономическом контексте это имеет следующий смысл: если наращивать темпы экономического роста, то следует создавать предприятия в передовых регионах, результатом будет нарастание неравенства по уровню социально-экономического развития; если же целью является выравнивание уровня экономического развития, то следует осуществлять индустриализацию отсталых районов, при этом темпы экономического роста снизятся. Таким образом, цели выравнивания и цели роста альтернативны. Следовательно, у региональных проблем нет однозначного решения; такие решения должны представлять собой согласованный оптимум разнородных интересов, т. е. компромисс, но в России не сложились пока механизмы разрешения противоречий регионального развития. Согласованный оптимум федеральных и региональных интересов должен стать содержанием региональной политики.

О предмете политики

Для Российской Федерации с ее огромной территорией, разнообразием природных и социально-экономических условий, многонациональным населением, уникальной по своей сложности территориальной организацией государства региональная политика является необходимым условием преодоления социально-экономического кризиса, упрочения территориальной целостности страны и, в конечном счете, повышения уровня жизни ее граждан.

Анализ результатов мониторинга социально-экономического развития регионов позволил автору определить сущностные характеристики региональных проблем:

- неравенство регионов страны по социально-экономическим условиям проживания из-за недостатков территориальной организации общества, в связи с которыми созданные гражданами богатства распределяются по районам страны без соответствия размещению самих граждан. Последнее обусловлено разнообразием физико-географических и историко-

культурных условий в различных частях страны. Подобное разнообразие не является препятствием для благополучия граждан, а напротив, это важный дополнительный ресурс его роста;

- недостаточно эффективное использование выгод от разнообразия условий в регионах страны. Один из основных тезисов при подходах к региональной проблеме состоит в том, что многообразие российских регионов и многонациональный состав Российского государства - это не слабость России, а ее потенциальное могущество. Реальная федерация использует разнообразие своих субъектов как мощный резерв развития страны в целом и каждого региона в отдельности;

- становление федерализма как политической и территориальной организации общества;

- национально-политические факторы, обуславливающие процесс дезинтеграции.

Регионализация экономического, политического, историко-культурного пространства России, особенности регионов и ее федеративное устройство обуславливают ведущую роль региональной политики в укреплении российской государственности и развитии экономики.

Новая региональная политика формируется, но для ускорения этого процесса, придания ему осознанного и целенаправленного характера необходимо выработать представление о сущности региональной политики, выделить методологические проблемы, нуждающиеся в первоочередной разработке, оценить возможности использования в нашей стране опыта развитых стран.

Политика - это интересы в действии, глобальная стратегия. Политика может иметь огромное множество вариаций, но должна быть понятной и действенной, власть может быть любой, но не бессильной. Иначе нет ни власти, ни политики: и то, и другое становится ареной борьбы, а не полем созидания.

Политика как деятельность руководящих центров заключается в выборе общественных целей и способов их реализации с использованием фактора власти. Основываясь на данной методологической предпосылке, автор рассматривает региональную политику как отношения между государством и субъектами Федерации (регионами) и как деятельность по регулированию регионального развития. Вычленение субъектов и объектов региональной политики необходимо, так как в современной экономической теории, социологии, регионалистике существуют неоднозначные толкования последних.

Субъекты политики с позиции власти - это социальные институты и их органы, которые реализуют процесс управления различными областями общественной жизни, располагают средствами власти (ко-

ординация, принуждение, контроль и т. д.), определяют цель и способ их использования. Субъектом региональной политики в данном контексте выступает государство. Объектом региональной политики выступают регионы, субъекты Федерации, федеральные округа.

Региональная политика как комплекс государственных мер, регулирующих социально-экономическое развитие территорий, в СССР осуществлялась посредством плановых, нормативных действий в рамках территориальных схем размещения и развития производительных сил, что определялось, прежде всего, директивами, устанавливающими приоритетность развития отдельных регионов. В 80-е годы имели место попытки изменения подходов к реализации региональной политики - ставились задачи регионального самоуправления, самофинансирования и самоокупаемости, территориального хозрасчета, но существенные основы региональной политики остались неизменными. Концептуальный подход изменился в 90-е годы, политическая и экономическая дезинтеграция обусловила необходимость разработки новой модели региональной политики, основанной на более полном учете интересов территориальных образований, их особенностей, выделения проблемных территорий разных типов. В 1991-1993 годах, в условиях острого экономического и политического кризиса действия центрального правительства, пытавшегося всеми доступными средствами (от предоставления наличности до принятия специальных указов и постановлений по отдельным регионам) ликвидировать наиболее опасные очаги региональной напряженности, вполне соответствовали идеологии неотложной помощи кризисным регионам.

В 1993 году было создано Министерство по делам национальностей и региональной политике. Для разработки концепции региональной политики задействованы государственные и негосударственные структуры: Аналитический центр при Президенте Российской Федерации, Межведомственная комиссия при Правительстве Российской Федерации, Рабочая группа по региональной политике Совета безопасности, СОПСиЭС при Министерстве экономики Российской Федерации, Институт экономики Российской академии наук, а также представительные органы власти - комитеты Федерального собрания и Государственной думы Российской Федерации.

В 1994-1995 годах появились признаки перехода к более осознанной и активной федеральной региональной политике, направленной на поддержку проблемных территорий разных типов (депрессивные регионы, слаборазвитые, регионы нового освоения, зоны экологического бедствия), формирование полюсов роста и реформирования, стимулирование процессов реструктуризации экономики регионов на

основе их собственного потенциала, становление российского федерализма и местного самоуправления, реформирование межбюджетных отношений и механизмов территориального перераспределения бюджетных ресурсов.

В 90-е годы представления о содержании, методах, инструментах региональной политики претерпели существенные изменения. Автору представляется, что содержание государственной региональной политики составляет система мер, посредством которых реализуются интересы федеративного государства в отношении субъектов Федерации, и внутренние интересы самих регионов.

Целесообразность разработки государственной региональной политики подтверждается как российским, так и мировым опытом. Вместе с тем следует выделить факторы, которые обуславливают необходимость государственного вмешательства в региональное развитие.

Политические факторы могут быть представлены как национальные и конъюнктурные. Национальные факторы обусловлены стремлением государства обеспечить безопасность и независимость страны, территориальную целостность, политическую стабильность. Россия - многонациональное государство, где напряженность между регионами и центром и между регионами является основой дезинтеграции.

Конъюнктурные факторы - это использование региональной политики в качестве средства межпартийной политической борьбы. В настоящее время имеет место дифференциация политического климата в регионах.

Социальная справедливость и равноправие граждан - основные социальные факторы, обуславливающие необходимость разработки региональной политики. Государство должно гарантировать определенный уровень жизни населения (минимальные социальные стандарты) независимо от региона проживания. Современную региональную политику следует ориентировать на выравнивание межрегиональных различий в доходах населения, уровне безработицы, социальной инфраструктуре, коммуникациях, состоянии окружающей среды.

Экономические факторы связаны с необходимостью государственного регулирования регионального развития в целях наиболее эффективного использования факторов производства, перераспределения ресурсных потоков.

Несостоятельность радикально-монетаристских моделей региональной политики очевидна, в настоящее время необходимость государственного вмешательства признается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Динамизм, приоритетность, степень влияния названных факторов могут изменяться в зависимости от условий развития страны, положения регионов. В период экономического роста преобладает влияние социальных и политических факторов, в период кризиса - влияние экономических факторов. При этом необходимо учитывать особенности экономического развития страны, в том числе региональные. На наш взгляд, при разработке региональной политики следует учитывать "исконные" (культурные, природные) и "преходящие" (наследие новой истории) особенности России (данная классификация наиболее полно предложена А. Я. Лившицем, А. В. Новиковым, Л. В. Смирнягиным) [137].

В 90-е годы складывается новая региональная макросреда со своими количественными и качественными параметрами, которая теряет черты прошлой однородности и распадается на множество микросред, не похожих на прежние, как и общее средовое пространство России.

Как управлять

Для комплексного рассмотрения региональной политики, целей и задач, необходимо выделить основные ее виды. Различают следующие виды региональной политики:

- по целям: выравнивание уровней развития регионов, расширение спектра социальных ролей в регионах, рационализация использования местных ресурсов, рационализация межрайонного сотрудничества;
- по механизму: автоматическая (распределение по формуле), проблемная (по спецпрограммам), целевая (по конкретным регионам);
- по средствам: финансовая (помощь, льготы, штрафы), административная (разрешения и запреты), инфраструктурная (строительство дорог и другое);
- по объекту: борьба с чрезмерной специализацией хозяйства, улаживание конкуренции регионов, снижение остроты противоречия "регион - страна", сглаживание контрастов "бедные - богатые регионы";
- по адресату: региональные власти, предприятия и организации, граждане [137].

Уровень социально-экономического развития страны, особенности ее регионального развития определяют цели региональной политики, призванной ослабить социальную напряженность и сохранить целостность и единство страны.

Основными целями региональной политики являются: обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства; обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, обеспечение социальной помощи и гарантирование социальных прав граждан независимо от эко-

номического положения региона; выравнивание условий социально-экономического развития регионов, максимальное использование природно-климатических особенностей регионов - создание условий для укрепления собственной экономической базы регионов; предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов; приоритетное развитие регионов, имеющих стратегическое значение; максимальное использование природно-климатических особенностей регионов; становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

В качестве приоритетных задач региональной экономической политики определены:

- укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;
- содействие развитию и углублению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;
- сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;
- достижение экономически и социально оправданного уровня сложности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;
- развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и других);
- оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;
- разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные районы);
- совершенствование экономического районирования.

В целях снижения социальной напряженности, создания равных условий социального развития всех регионов региональная социальная политика сориентирована на решение следующих задач: противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации, острым проявлениям депопуляции населения; предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах; сдерживание процесса имущественного

расслоения в наиболее благополучных и наиболее неблагополучных регионах; регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в районах, располагающих для этого необходимыми условиями, в соответствии с федеральной и региональными миграционными программами; содействие развитию и совершенствованию системы образования на региональном уровне во взаимодействии с федеральной системой высшего и послевузовского образования; оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.

Способы и средства, которые государство может использовать для решения региональных проблем, можно назвать методами региональной политики. Методы региональной политики определяются принципами государственного регулирования общественных процессов. Государственное регулирование регионального развития может осуществляться мерами прямого и косвенного воздействия. Прямое воздействие по существу представляет собой методы административно-планового регулирования. Косвенное регулирование - выбор и реализация регулятивных мер, адекватных конкретной ситуации на базе нормативно-правового обеспечения.

В сфере экономической региональной политики методами косвенного регулирования являются: прогнозирование и программирование, позволяющее регионам определять свое место в межрегиональном разделении труда; изменение механизма федеративных отношений, в том числе межбюджетных отношений, разграничение полномочий в налоговой системе, вопросы управления собственностью и использования природных ресурсов, разработка и осуществление федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов.

Реализация региональной политики предполагает институциональные преобразования, формирование институциональной инфраструктуры, позволяющей реализовать ее цели и задачи. Ядром региональной политики являются институты региональной политики - государственные (или с участием государства) организации, комиссии, уполномоченные формировать и проводить региональную политику. Они являются частью государственного механизма, специализированного не только на решении региональных проблем, но и на взаимодействии с регионами.

Что мешает эффективно управлять

Анализ теоретических концепций региональной политики, ее целей, задач и методов позволяет выделить блоки проблем, от решения которых зависит действенность региональной политики.

Правовое упорядочение государственного регулирования территорий. Сложившееся неоднородное правовое поле ограничивает возможность совершенствования системы государственного регулирования территориального развития. Правовая концепция государственного регулирования регионального развития изложена в специальном Федеральном законе №131-ФЗ «Об основах местного самоуправления в РФ», который призван установить принципы и механизмы реализации федеральных правоотношений по поводу любых конкретных действий государства, корректирующих условия развития субъектов Федерации.

Ограниченность ресурсного обеспечения территориально-регулятивной деятельности государства, целевое распределение ресурсов и гарантии результативности их использования.

Упорядочение организационной структуры государственного управления региональным развитием с целью координации деятельности органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Недостаточность научного обеспечения региональной политики. Основные концепции регионального развития России базируются на единых методологических посылах, различаясь вариантами стратегии, методов, стимулов и т. д. Более того, все они, опираясь на опыт других стран, имеющих федеративное устройство, ориентированы на условия стабильного развития. Для современной России следует разрабатывать концепцию региональной политики кризисного или переходного периода.

Теоретическая модель региональной политики, по нашему мнению, должна отвечать следующим требованиям: долговременность, адаптивность, сопряженность с перспективной программой социально-экономического развития России, комплексность, ориентация на экономическое, политическое и социальное развитие регионов, обеспечение приоритета общенациональных интересов.

Методологической основой может и должна стать новая концепция современного государства, определяющая его функции и роль в обеспечении устойчивого и социально ориентированного развития всех регионов, организации федеративных отношений. В федеративных государствах оптимизация отношений между федерацией и субъектами федерации осуществляется через разграничение предметов ведения и полномочий. Устойчивость федеративного государства обусловлена социально-экономической ситуацией в субъектах ее составляющих, достижением регионального социально-экономического равновесия.

Зарубежный опыт

Необходимость активной государственной региональной политики в различных странах порождена специфическими причинами и историческими особенностями их развития. Различное отношение го-

сударства к частям своей территории, которые в наших терминах могло бы быть обозначено термином "региональная политика", возникло одновременно с появлением крупных государств.

Региональные программы начали осуществляться в каждой из стран в различные сроки и со свойственной каждой стране спецификой. В Великобритании закон о "специальных районах" был принят в 1934 году, в Италии и Франции региональные программы реализуются с 40-х, в Германии и Норвегии с 50-х годов. В 90-е годы при определении приоритетов развития, целей и задач региональной политики в западных странах внимание уделялось не только выбору между принципами справедливости и эффективности, но и поиску оптимального соотношения, а также разумного распределения полномочий между центром и регионами. Большинство осуществляемых государством мер не преследует достижения каких-либо региональных целей, но любой новый закон или правительственная программа имеют определенное пространственное выражение.

Региональная политика в странах Запада рассматривается как явление постоянное, изменяются подходы к региональной политике. Так, для 20-х - 30-х годов характерна неотложная помощь регионам; межрегиональное перераспределение экономического роста с ориентацией на сбалансированное региональное развитие составляло содержание региональной политики в 50-е - 70-е годы; с середины 70-х годов акценты региональной политики смещаются на реструктуризацию регионов, максимальное использование внутреннего потенциала региона, поддержку малого и среднего бизнеса.

Новой тенденцией развития региональной политики и участия в ее реализации государства является возникновение и все более мощное развитие технополисов и технопарков (технично-внедренческих зон), то есть территориальных научно-технических образований, принципиально отличающихся от известных миру региональных образований. Это территории с концентрацией исследовательских, проектных, научно-производственных фирм, пользующихся особой государственной поддержкой. Мировой опыт экономического развития свидетельствует, что целенаправленная смена технологий позволяет экономике быстро выйти из состояния длительной депрессии.

Разработка и механизм реализации региональной политики в федеративных государствах имеют особенности, обусловленные моделями федерализма: "дуалистический" федерализм (США), "кооперативный" федерализм (Германия).

Процесс превращения Западной Европы, состоящей из государств, "в Европу регионов" представляет собой классический вариант

региональной социально-экономической интеграции, который развивается по направлению к европейскому федеративному государству. С самого начала Европейское объединение (Европейское сообщество или Общий рынок) было ориентировано на федеративно-государственный порядок.

С 1957 года Европейское сообщество из конгломерата стран превратилось в экономическое, социальное, политическое объединение государств с координацией деятельности наднациональных и национальных органов власти. Европейский Союз, начиная с 1993 года (Маастрихтские соглашения) представляет собой зону свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз с единой экономической политикой, с системой межгосударственного регулирования социально-экономических процессов, протекающих в регионах.

Усиление экономической и социальной интеграции преодоление диспропорций между различными регионами и отсталости регионов является целью европейской региональной политики. Региональная политика Европейского Союза дополняет меры, принимаемые страной членом ЕС, или направленной на участие в расходах на проводимые мероприятия, то есть она всегда связана с национальными программами. Региональная политика Евросоюза основана на концепциях партнерства и субсидиарности, последний означает, что ЕС будет предпринимать действия только тогда и в той степени, в какой цели предложенных действий не могут быть успешно достигнуты страной, являющейся членом Евросоюза.

Модели партнерства (партнеры социальные и экономические) различаются в зависимости от статуса регионов. Так, в странах федеративного типа, со значительным объемом предметов ведения и полномочий субъектов Федерации, возможно сотрудничество с региональными и местными властями; в унитарных государствах в качестве партнера выступает государство.

Общая интеграционная цель региональной политики ЕС конкретизирована в шести программных задачах: содействие развитию и структурному выравниванию отстающих в экономическом отношении регионов; преобразование регионов, приграничных районов или частей регионов, серьезно пострадавших от промышленного спада; борьба с застойной безработицей и помощь во вхождении в трудовую жизнь молодежи и лицам, подверженных риску быть вытесненным с рынка труда; помощь работникам обоюго пола в адаптации к переменам в промышленности и изменениям производственных систем; содействие сельскохозяйственному развитию путем: ускоренного выравнивания сельскохозяйственных структур в рамках реформирования общей аграрной политики; стимулирования раз-

вития и структурного выравнивания сельских районов; стимулирование структурного выравнивания конкретных северных (арктических) регионов, где особенно низка плотность населения [224].

Региональной политике мирового сообщества присущи следующие генерализованные цели:

- формирование единого экономического пространства, обеспечение экономических, социальных, правовых, организационных основ государственности;

- относительное выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

- приоритетное развитие регионов, имеющих стратегическое значение для государства;

- максимальное использование ресурсных особенностей региона;

- предотвращение загрязнения окружающей среды.

На наш взгляд, модель "кооперативного федерализма" (Германия) является предпочтительной в силу следующих ее особенностей: федеративная модель Германии относится к симметричной, строится на основе территориального принципа, а механизм бюджетного выравнивания (вертикальный и горизонтальный) позволяет реализовать принцип территориальной справедливости и способствует выравниванию социального положения населения земель.

Реализация принципов subsidiarity и партнерства, составляющих основу региональной политики в Европейском Союзе, позволила бы России совершенствовать систему экономического федерализма, обеспечила механизмы согласования интересов субъектов Федерации и предотвратила опасность превращения конституционной федерации в договорную.

В настоящее время во многих зарубежных странах растет децентрализация государственного управления, его регионализация. Наиболее важным элементом организации управления региональным развитием являются отношения "центр-регион". Они во многом обуславливают отличительные качества региональной политики, а также применение инструментов и методов управления.

Таким образом, между центральным правительством и регионами возникают экономические отношения, которые в наиболее концентрированном виде отражаются в разделении полномочий в экономической сфере между правительством и региональными властями, в организации бюджетной системы, а также в государственной региональной экономической политике [1].

Так, ключевыми принципами управления региональным развитием в Японии являются ограниченность территории и природных ре-

сурсов, необходимость гармонизации природы и деятельности людей, требование создания адекватных условий для существования и деятельности людей в различных частях страны и комплексное использование национальной территории. Отличительная черта японского опыта - усиление региональной составляющей. Регионы получили большую самостоятельность, в том числе и в планировании конкретных программ развития.

Анализ стран Европейского союза (ЕС) выявляет определенные сходства элементов управления развитием регионов, при сохранении значительных национальных свойств. ЕС использует систему бюджетно-финансового выравнивания при усилении стимулирующей функции, способствуя развитию региональных инициатив и экономического потенциала регионов.

Следует отметить, что до 90% прироста валового внутреннего продукта (ВВП) в странах ЕС обеспечивает инновационная деятельность и научно-технический прогресс. Поощрение инноваций, являющихся условием устойчивого развития и повышения конкурентоспособности европейской экономики, относится к одним из наиболее приоритетных целей экономической стратегии ЕС. С учетом разрыва в инновационном потенциале, странам-кандидатам на присоединение предложено внести изменения в экономическую стратегию, нацелив ее на развитие "экономики, базирующейся на знании", в том числе за счет государственной поддержки инновационных предприятий, налоговых льгот и совершенствования законодательства.

Одна из особенностей современного мира заключается в том, что большие различия между странами в целом, сочетаются со значительным сходством между определенными типами регионов в разных странах. Отсюда и наличие многих общих черт в подходах разных государств к своим внутренним региональным проблемам. Таким образом, исследование и регулирование регионального развития в России можно и нужно проводить с учетом богатейшего мирового опыта.

Такие крупные развитые страны, как США, Канада и Австралия дают много примеров решения региональных проблем, являющихся актуальными для России. Это проблемы изменения территориального разделения труда и усиления межрегиональной кооперации, сближения регионов по уровню социально-экономического развития, реструктуризации старопромышленных и аграрных регионов, ограничения чрезмерного роста крупных городов и промышленных агломераций, освоения периферийных регионов с богатыми природными ресурсами, регулирования миграции между городами и сельской местностью, модернизации инфраструктурных систем, стабилизации социально-

экономического положения малочисленных народностей, оздоровления экологической ситуации в регионах и многие другие. Примеры решения региональных проблем в этих странах не всегда достойны подражания, но во всех случаях они дают полезные для новой практики знания.

Многие средние и даже малые по территории страны также обладают ценным опытом решения региональных проблем. Главное здесь не масштаб страны, а ее региональное многообразие и степень активности региональной политики государства.

Например, в Германии особенно интересен опыт реструктуризации новых восточных земель и их экономической интеграции с западными землями. В Италии поучительна политика преодоления социально-экономических контрастов между Севером и Югом. Особого внимания заслуживают децентрация промышленного производства, сохранение рекреационных территорий и создание системы технополисов в Японии. Разрешение конфликтов между центром и национальными автономиями в Испании, а также осушение и освоение больших участков моря в Нидерландах, несомненно, представляют собой весьма интересный опыт решения региональных проблем.

Перечисленные выше, и многие другие страны обладают ценным опытом территориального обустройства на уровне агломераций, городов, сельских местностей, санации депрессивных территорий, "рассеивание" безработицы, рационального использования земли, охраны окружающей среды.

Стабильное развитие регионов и надежное функционирование систем "центр - регионы" в развитых странах во многом определяются четким разделением предметов ведения между центральной, региональной и муниципальной властями, отлаженной системой бюджетного федерализма, применением разнообразных форм и инструментов государственного регулирования. Большое значение имеет изучение практики последовательной корректировки правовых основ, институциональных структур и экономических механизмов в соответствии с меняющимися ситуациями.

Современная Россия имеет много общих региональных проблем не только с развитыми, но и с развивающимися странами, которые уже достигли довольно высоких масштабов развития экономики и сохраняют динамизм социально-экономических преобразований, в том числе в региональном разрезе. В первую очередь, это такие большие страны, как Китай, Индия, Бразилия, Мексика. Особое значение для заинтересованного изучения имеют достигнутые этими странами результаты по активному включению регионов в международное экономическое со-

трудничество (свободные экономические зоны Китая, приграничный пояс Мексики), экономическому освоению новых регионов (Бразилия), транспортному и энергетическому строительству (Бразилия, Китай), стимулированию межрегиональной интеграции, продвижению промышленности (особенно малых предприятий) в сельские местности и др.

Одним из ключевых моментов в управлении регионами зарубежных стран является решение вопросов размещения производства и согласование этих решений с населением региона. Эффективность природоохранных мероприятий в регионе подтверждается статистическими данными об увеличении срока жизни населения, улучшении природных условий существования.

Следует отметить, что каждая страна, независимо от административно-территориального устройства, уровня развития и т.п., использует методы и инструменты управления регионами с целью обеспечения их эффективного развития, сглаживания межрегиональной дифференциации, обусловленной объективными и субъективными причинами. Особенностью современного этапа управления в Российской Федерации является недостаток финансовых средств, требующих распределения, в то время как в развитых странах основным является вопрос оптимального ассигнования этих средств.

Опыт многих развитых стран и анализ литературных источников подтверждает необходимость и актуальность разработки региональной экономической политики, направленной на устойчивое развитие.

При этом можно выделить следующие принципиальные положения и методы проведения региональной политики в развитых странах мира: региональная политика является составной частью национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития страны; наличие специальных региональных программ по развитию промышленности, транспорта, сферы услуг и других сфер экономики, отсталых регионов; разработка специальных экономических, организационных и производственных механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие того или иного региона.

К числу обязательных требований, которые должны быть реализованы в условиях устойчивой экономики региона, следует отнести: увеличение численности населения; развитие системы местного самоуправления; развитие малого предпринимательства; развитие сферы услуг; повышение профессионального и общеобразовательного уровня населения; развитие национальной культуры; исключение межнациональных конфликтов.

Переход на уровень устойчивого развития потребует устранить такие негативные тенденции и факторы в экономике региона, как: низ-