

## Основные факторы и инструменты формирования региональной экономической политики

© 2016 Черненко Дмитрий Витальевич  
Северо-Кавказский институт - филиал Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
357502, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, д. 5  
E-mail: dmitry.v.chernenko@yandex.ru

Предпринята попытка выявить основные факторы и инструменты формирования региональной экономической политики. Показано, что роль федерального центра заключается в создании общефедеральных институциональных условий, которые способствуют эффективному развитию региональных институтов рынка и эффективному использованию финансовых трансфертов для решения наиболее острых проблем дифференциации доходов.

*Ключевые слова:* регион, социально-экономическая политика, целевые программы, социально-экономическая система, устойчивое развитие.

Экономическая политика региона непосредственно воздействует на региональную хозяйственную практику. В то же время региональная экономическая политика выступает особой сферой непосредственного соприкосновения экономической теории и хозяйственной практики. Региональная экономическая политика в период трансформации общества занимает положение “полигонной сферы”, призванной доказывать (или опровергать) выдвинутые концептуальные гипотезы экономического развития.

В общекризисных условиях и при весьма большой продолжительности переходного периода государственная региональная политика может быть только соединением принципиальных направлений (концепции) решения региональных проблем и предельно конкретизированных мер государственно-организуемого регулирования территориального развития. При хронической нехватке бюджетных средств и малой экономической самодостаточности населения практически во всех регионах указанные регулятивные меры должны осуществляться по наиболее приоритетным поводам, причем только в такой организационной форме, которая обеспечивает постановку конкретной цели, отбор наиболее результативных первоочередных действий, возможность контроля за использованием средств и результативностью каждого действия и т.п. Поэтому конструктивная часть региональной политики переходного периода может осуществляться только в программной форме. Иначе говоря, каждый компонент этой политики должен предполагать наличие специально разработанной целевой программы.

Считается, что главное препятствие для реализации государственной политики состоит в крайне слабой финансовой базе. По нашему мнению, не меньшей проблемой является отсутствие настоя-

щих программных разработок по приоритетным проблемам каждого региона и муниципального образования.

Признается, что такие программы выгодно иметь только в том случае, если по ним можно получить какие-то средства из федерального бюджета<sup>1</sup>. С нашей точки зрения, более существенным является сам факт специально организованной работы на перспективу, а также формирования вариантов обоснованного перечня конкретных действий по решению конкретных проблем. Отсутствие программ в большинстве регионов и муниципальных образований служит одним из свидетельств отсутствия и региональной политики как таковой, поскольку она может разрабатываться и осуществляться только на базе всесторонней оценки региональных ситуаций, выявления и ранжирования региональных проблем, нахождения путей их решения при различных вариантах ресурсного обеспечения, при ясности в вопросе о том, кто и в какие сроки может выполнить соответствующие действия и т.п. Все это, повторим, возможно реализовать только в форме программ.

В данной связи программно-целевой подход к решению региональных проблем следует рассматривать как инструмент региональной политики, одновременно обеспечивающий как формирование этой политики в целом, так и ее реализацию в виде конкретных программ разного уровня и назначения. Для этого программы должны отвечать ряду обязательных требований.

Под программой как инструментом региональной политики понимается специально разработанный перечень заданий (мер, действий), ориентированных на полное или частичное решение конкретной социально-экономической проблемы регионального характера<sup>2</sup>. Такой перечень может рассматри-

ваться в качестве инструмента региональной политики только при соблюдении ряда обязательных требований (условий).

Повышение результативности и эффективности программ как инструмента региональной политики во многом зависит от предмета программного регулирования, целеполагания и постановки задач; сейчас это одно из самых слабых звеньев разработки и реализации программ.

Предметом программ должны стать конкретные и приоритетные региональные проблемы. Приоритетность проблемы делает ее предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Упорядочение целеполагания как важнейшего компонента разработки и реализации программ связано с тем, что четко и конкретно сформулировать каждую из таких проблем - значит создать первичные предпосылки для концентрации сил и средств на решении принципиально решаемых (а не политически декларируемых) задач в конкретно определенных сроки.

Существенным организационным условием результативности программ следует считать ориентацию всех разработчиков на строго целевой отбор программных мероприятий и заданий. Во-первых, необходимо обеспечить максимальное соответствие каждого предлагаемого мероприятия поставленной цели, и только ей<sup>3</sup>. Во-вторых, требуется жесткое выделение событий, фиксирующих начало и окончание выполнения каждого задания; при этом завершающее событие должно максимально соответствовать целям программы.

Поскольку программы (как и другие используемые в Российской Федерации методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов) пока еще не исходят из системного представления о критических региональных ситуациях, было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования<sup>4</sup>. Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия.

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия ее ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней и, в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития.

Для понимания сущности и специфики транзитивной региональной экономической политики важно учитывать, что экономическая система переходного периода необходимо характеризует-

ся качественными переменами не только в сфере планирования и организации, но и в сферах инфраструктуры.

Что же касается бюджетно-финансовой сферы, то она выступает центральным элементом всей инфраструктуры региональной экономической системы, тем более в транзитивной экономике.

Основная проблема региональной экономики в транзитивном периоде заключается в том, что негативные экономические процессы, а также скрытая инфляция, присущие административному производству задолго до его рыночного реформирования, объективно предопределили нарастающий дефицит государственного бюджета на протяжении всего рыночно-трансформационного периода. А такой дефицит не позволяет активизировать государственные усилия по удовлетворению социальных потребностей населения регионов.

В указанных условиях важнейшим инструментом смягчения социальной цены, которую приходится платить регионам за рыночную трансформацию административного производства, выступают разработка и осуществление такого бюджетного процесса, который бы концентрированно отражал приоритетные потребности общественного сектора региональной экономики<sup>5</sup>. И сегодня задача отнюдь не сводима лишь к проблеме упорядочения взаимоотношений внутри бюджетной сферы. Она заключается, прежде всего, в определении места государственных финансов в открытой системе экономических отношений, в которой ведущую роль играет частный сектор. При этом одним из основополагающих принципов должен стать принцип финансовой прозрачности государства, рассматриваемый не исключительно в плане внутреннего устройства бюджета, но прежде всего в плане прозрачности целевых функций государства как основного субъекта (актора) экономической политики<sup>6</sup>.

В методологическом плане исходную теоретико-методологическую основу анализа и формирования региональной экономической политики образует преодоление “надэкономической” трактовки субъектного статуса государства. Такая фундаментальная теоретико-методологическая посылка раскрытия экономической природы региональной политики препятствует ее внерыночной трактовке, вывода сущности и проявления экономической политики государства и региона из результирующего итога движения основных макроэкономических процессов.

Объективное противоречие трансформационной региональной экономики состоит в том, что по мере уменьшения размеров государственного сектора в экономической структуре народнохозяйственной системы его социальная значимость ощутимо возрастает<sup>7</sup>. И достигается это благодаря мультипликативному эффекту целенаправленной экономичес-

кой политики государства, в частности политики финансовой поддержки посредством перераспределения финансовых ресурсов.

Целью перераспределения государственных финансовых ресурсов между бюджетами субъектов Федерации является как межрегиональное выравнивание объема предоставляемых благ в соответствии с предпочтениями проживающих на территории страны индивидуумов, так и решение задач в области реализации региональной экономической политики. Одним из важнейших механизмов перераспределения является нецелевая финансовая помощь из федерального бюджета, предоставляемая на регулярной (в течение определенного периода) и безвозмездной основе<sup>8</sup>. Кроме того, федеральная финансовая помощь предоставляется регионам в виде средств, переданных по взаимным расчетам, ссуд за вычетом погашения и др.

Можно констатировать, что пока цели экономической политики, в том числе и бюджетной, носят преимущественно инерционный характер, слабо соотносясь с долгосрочными приоритетами экономического и социального развития страны. Специальные исследования подтверждают, что до сих пор от бюджетной политики не приходилось ждать активной роли в изменении финансово-налогового статуса территории страны. Так, на сегодня прямые госрасходы составляют 80 % всех территориальных расходов федерального бюджета в региональном разрезе<sup>9</sup>. Этого достаточно, чтобы по ним можно было судить о влиянии бюджета страны на различия между территориями.

Объективная картина того, какую функцию на деле реализует та или иная стратегия распределения прямых государственных расходов между регионами, полученная в ходе специального исследования коллектива ученых Института “Восток-Запад”, позволяет сделать вывод, что в целом за последние годы региональная финансовая политика в части прямых госрасходов не оказывала предпочтений регионам-донорам или реципиентам и фактически закрепляла сложившиеся различия между регионами. А выявленная заметная корреляция между расходами на социальные цели и расходами на поддержку сельскохозяйственного производства и промышленности позволяет сделать вывод об отсутствии на федеральном уровне эффективной промышленной, а также аграрной политики и использовании производственных субсидий в качестве инструмента смягчения социальной и этнической напряженности<sup>10</sup>. Такой подход существенно менее оправдан, чем прямые социальные расходы.

Вышеизложенные, важные для краткосрочной региональной экономической политики, моменты открывают ее реальные долгосрочные перспективы.

В транзитивной экономике сосуществуют два приоритета региональной экономической политики: приоритету бюджетного состояния региона противостоит приоритет эффективного предложения, что придает вторичный, производный характер бюджетным показателям<sup>11</sup>. Это противостояние и обнурует, в частности, полемика относительно основных параметров бюджетного процесса. Между тем теоретические характеристики социально-значимых экстремальных состояний регионального бюджета и по настоящее время пребывают в статусе второстепенных объектов экономической науки. Однако весь отечественный опыт рыночных преобразований свидетельствует о том, что реализация рыночно-трансформационного потенциала, заложенного в “профицитном” или “дефицитном” бюджете, могла бы существенно продвинуть региональную экономику в направлении стратегии эффективного спроса<sup>12</sup>.

В качестве экономического основания формирования региональной экономической политики имеет систему базовых предпосылок, доминирующее значение среди которых в переходной экономике приобретают условия, задающие дефицитное состояние государственного бюджета, а также степень эффективности управления государственным долгом<sup>13</sup>. Теоретический анализ названных условий образует научно-методологическую базу “профицитно-ориентированной” региональной экономической политики.

В пределах теоретической модели перехода от региональной экономической политики, формируемой в условиях бюджетного дефицита, к региональной экономической политике, формируемой в условиях бюджетного профицита, осуществляется переход приоритета от государственных доходов к государственным расходам, что отражает укрепление макрорыночных начал по мере реальных экономических преобразований в постадминистративном региональном производстве.

В транзитивном периоде региональная экономическая политика выступает как результат преимущественно среднесрочной финансовой политики, временные параметры которой должны быть достаточны для массового осознания активными агентами рыночных процессов жесткости правительственного курса на создание стабильных (“предсказуемых”) условий в сфере частного бизнеса, инвестиций в реальный сектор и свободного ценообразования.

Профицитно-ориентированная региональная экономическая политика предполагает последовательно-выдержанный среднесрочный курс на сокращение государственных расходов, облегчение налогового бремени на результаты предпринимательской деятельности и уменьшение дефицитов на муниципальном уровне бюджетного процесса<sup>14</sup>. Это

требует разработки и обособления в структуре регионального бюджета “текущего” и “капитального” бюджета, финансовый механизм реализации которых может иметь альтернативный характер и различные социально-экономические последствия для различных регионов.

Рыночно-трансформационная практика показала, что региональная экономическая политика эффективна и актуальна не только для организации конкурентного регионального рынка, но и для формирования оптимального по своим доходно-расходным параметрам бюджета региона<sup>15</sup>. Благодаря этому формируется особая подсистема “бюджетных институтов”, функциональная значимость которой объективно меняется по мере изменения форм экономической организации регионального общественного производства, отражая вызываемые этим последующие изменения в значимости источников бюджетных поступлений.

Кардинальные перемены присущи механизму региональной экономической политики в период качественных изменений функционирования экономической системы в целом, а это объективно влечет изменение функций отдельных элементов механизма формирования региональной экономической политики<sup>16</sup>.

Как естественные, так и накопленные в ходе развития регионов различия в хозяйственной организации определяют неодинаковые уровни адаптации их к рыночным нововведениям в хозяйственной системе, в результате чего возникает значительный пространственный разброс в тенденциях и этапности осуществления преобразований, т.е. в переходной экономике наблюдается реальный полицентризм реформационных процессов.

Исходя из вышеизложенного ясно, что в системе управления в дополнение к инструментам, обеспечивающим учет многообразия индивидуального поведения хозяйствующих субъектов, должны быть предусмотрены механизмы, которые позволяют осуществлять реализацию регионально адаптированных вариантов трансформации экономики, в том числе с использованием для этого элементов институциональной инфраструктуры. Причем следует учитывать, что региональная политика в транзитной экономике зависит не только от территориальных особенностей структуры и экономического потенциала, политической ориентации региональной элиты, но и от выбора национальной макроэкономической стратегии.

<sup>1</sup> Махошева С.А. Формирование управленческих решений обеспечения устойчивого развития региона // Устойчивое развитие: Проблемы, концепции, модели : материалы Междунар. симпозиума, посвященного 20-летию КБНЦ РАН. 2013. С. 245-249.

<sup>2</sup> Махошева С.А., Иванова З.Ш. Институциональная система устойчивого развития малого и среднего

предпринимательства // Изв. Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2015. □ 2 (64). С. 138-143.

<sup>3</sup> Махошева С.А., Иванова З.Ш. Интеллектуальная экономика и новая архитектура региональных социально-экономических систем // Изв. Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2016. □ 5 (73). С. 90-95.

<sup>4</sup> Махошева С.А. Инвестиционная привлекательность как один из оптимальных параметров обеспечения экономического развития региона // Изв. Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2014. □ 4 (60). С. 100-107.

<sup>5</sup> Галачиева С.В., Махошева С.А. Геоэкономические факторы устойчивого развития Северного Кавказа // Устойчивое развитие горных территорий. 2014. □ 2. С. 107-111.

<sup>6</sup> Галачиева С.В., Махошева С.А. Выявление зависимости уровня инновационного развития регионов и систем интеллектуальных сред обитания // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2016. □ 3. С. 166-171.

<sup>7</sup> Галачиева С.В., Махошева С.А., Эркенова Л.З. Система показателей оценки устойчивого регионального развития // Устойчивое развитие горных территорий. 2015. □ 2 (24). С. 53-60.

<sup>8</sup> Казанчева Х.К., Махошева С.А., Ципинов О.А. Особенности алгоритма развития региональной экономики в контексте теории устойчивого развития // Изв. Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2014. □ 2 (58). С. 73-79.

<sup>9</sup> Махошева С.А. Экзогенные и эндогенные факторы устойчивого регионального развития // Глобальные вызовы современности и проблемы устойчивого развития Юга России : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Институт информатики и проблем регионального управления Кабардино-Балкарского научного центра РАН; Институт экономики Уральского отделения РАН. 2015. С. 39-44.

<sup>10</sup> Махошева С.А. Формирование механизма управления инвестиционной деятельностью в условиях социально-экономической стагнации на мезоуровне // Экономические науки. 2015. □ 12 (133). С. 18-22.

<sup>11</sup> Иванова З.Ш., Махошева С.А. Моделирование региональной устойчивости и регионального развития // Изв. Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2014. □ 5 (61). С. 118-125.

<sup>12</sup> Галачиева С.В., Махошева С.А. Геоэкономические факторы ...

<sup>13</sup> Makhosheva S.A. et al. (2015) Role of e-commerce in economic development of Russian regions. *Journal of Internet Banking and Commerce*, vol. 20, issue S1: 001.

<sup>14</sup> Махошева С.А., Галачиева С.В. Влияние социально-экономических и экологических факторов на устойчивое региональное развитие // Устойчивое развитие горных территорий. 2015. □ 3 (25). С. 77-83.

<sup>15</sup> Механизм эффективной реализации целевых программ развития на мезоуровне / С.А. Махошева [и др.] // Вопросы экономики и права. 2016. □ 1 (91). С. 53-57.

<sup>16</sup> Махошева С.А., Моллаева А.Ш. Малое и среднее предпринимательство как фактор повышения социально-экономической устойчивости региона // Изв. Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2014. □ 5 (61). С. 139-145.