ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА: ПРИНЦИПЫ И МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ

А.А. Троцковский

Проведение структурных преобразований и перестройки экономики России повлекло за собой усиление не только межрегиональных, но и внутрирегиональных различий по уровню жизни населения, развитию производственной и социальной сфер.

Происходит расслоение внутрирегиональных образований по основным параметрам, характеризующим социально-экономическую ситуацию в стране. На дифференциацию внутрирегиональных образований по уровню социально-экономического развития влияет не только накопленный потенциал, определяющий разные стартовые условия внутрирегиональных социально-экономических подсистем, но и скрытые каналы внутрирегионального перераспределения ресурсов. В результате этих процессов усиливается пространственная поляризация в развитии региона; упад и деградация одних внутрирегиональных образований выступает условием ускоренного развития более «крепких» в экономическом отношении территорий.

Опыт социально-экономического развития России, накопленный за годы «перестройки», свидетельствует о необходимости государственного регулирования территориальным (пространственным) развитием как страны в целом, так и отдельных регионов. Отсутствие эффективной региональной политики не только федеральных, но и региональных властей влечет за собой нарастание межи внутрирегиональных контрастов, концентрацию социально-экономических проблем на отдельных территориях, вплоть до проведения региональной автаркии.

Если на уровне Федерации названная проблема получила детальное освещение в работах ученых–регионалистов, то на уровне субъектов Федерации она изучена, на наш взгляд, недостаточно. В тоже время в силу специфики развития того или иного региона, целиком перенести подходы к формированию федеральной региональной политики на уровень субъекта РФ, нельзя. Существенные отличия между регионами, детерминируемые не только их отраслевой спецификой, но и, главное, стадией развития (постиндустриальной, аграрной и т.п.), различные способы их адаптации к современной социально-экономической ситуации, своеобразные тенденции внутрирегионального развития обуславливают необходимость участия в этом процессе региональных властей, уточнение принципов и разработку модели формирования субфедеральной региональной политики.

В условиях рыночного механизма к ней должны предъявляться ряд новых требований. Главным, на наш взгляд, должно являться то, что функция выравнивания условий жизни внутрирегиональных территориальных общностей была бы дополнена стимулирующей функцией, предполагающей постепенный отказ проблемных ареалов от помощи, оказываемой региональными властями. Другими словами, традиционные для региональной политики задачи поддержки кризисных территорий должны совмещаться с задачами экономического роста. В противном случае отдельные территориальные общности могут стать вечными «содержанцами» регионального бюджета.

Реализация такого подхода предполагает формулировку новых принципов региональной политики. В их числе:

1. *Экономическая целесообразность*, предполагающая:

– сочетание политики регионального выравнивания с политикой стимулирования экономического роста территориальных образований;

– снижение дифференциации в развитии внутрирегиональных социально-экономических систем как долговременный процесс;

– решение стратегических задач снижения дефицитности муниципальных бюджетов и обеспечение экономического роста;

– поощрение, прежде всего, собственных усилий муниципальных образований путем институционального партнерства – совместного финансирования в определенных пропорциях мероприятий и программ из регионального и муниципальных бюджетов.

2. *Взаимовыгодность территориальной политики для региона в целом и внутрирегиональных образований*, позволяющая достичь консенсуса интересов.

3. *Приоритет интересов развития региона в целом перед интересами отдельных внутрирегиональных образований*, подразумевающий

– ориентацию механизма внутреннего перераспределения ресурсов на решение общерегиональных задач (создание межрайонных систем социального обслуживания населения, интенсификацию процессов взаимосвязанного развития города и села, увеличение социального потенциала центров систем расселения и т.п.);

– приоритетное развитие внутрирегиональных территориальных образований, имеющих стратегическое значение для региона в целом и являющихся источниками его развития.

4. *Приоритет перспективных интересов развития региона перед текущими*, заключающийся в разумном компромиссе в использовании средств, направленных на достижение текущих целей региональной политики (внутрирегионального выравнивания условий жизнедеятельности различных территориальных групп) и решение перспективных задач социально-экономического развития региона.

5. *Принцип активной внутрирегиональной территориальной политики*, подразумевающий:

– рациональное формирование доходов по уровням бюджетной системы в пользу консолидированных бюджетов субъектов РФ и, в особенности, местных бюджетов;

– использование, наряду с бюджетными, и внебюджетных инструментов сглаживания территориальных различий;

– увязку предоставления региональной помощи с улучшением в перспективе социально-экономического положения муниципального образования путем заключения договора – контракта;

– отказ от использования регионального бюджета в качестве «пассивного инструмента» распределения средств под заранее заданные нормы финансовых расходов;

– рассмотрение бюджета как инструмента влияния и регулирования территориальных аспектов развития региона посредством использования эффективных методов управления бюджетным процессом.

Достижение указанных выше принципов формирования субфедеральной региональной политики предполагает разработку ее алгоритма. Предложенная нами модель включает в себя следующие блоки:

– *диагностический блок*, базирующийся, с одной стороны, на анализе диспропорций территориального развития, а с другой – на территориальных прогнозах, раскрывающих сценарии перспективного территориального развития региона;

– *концептуальный блок*, раскрывающий наиболее общий подход и идеологию территориального развития региона;

– *стратегический блок* или стратегию территориального развития, тесно взаимоувязанную со стратегией социально-экономического развития региона и являющейся ее неотъемлемой частью;

– *собственно территориальную политику региона*, формируемую с учетом приоритетов в территориальном развитии, определенных стратегией территориального развития региона, оценки возможностей региона в регулировании территориальных неравенств и последствий субфедеральной региональной политики на его социально-экономическое развитие;

– *блок системы мероприятий*, включающий в себя формы и методы регулирования территориальных неравенств на уровне региона, и в частности, такие инструменты микрополитики, как воздействие на труд и капитал;

– *блоки мониторинга реализации субфедеральной региональной политики и оценки ее эффективности* (рис. 1).

Как показала практика перестроечных лет, переход от плановой модели региональной политики к рыночной представляет собой длительный процесс и сопровождается определенными потерями и усложнением, с точки зрения региональных органов управления, самой процедуры регулирования развития социально-территориальной структуры региона.

Прежде всего, резко уменьшились бюджетные возможности проведения федеральной региональной политики в силу меньших масштабов изъятия материальных и финансовых ресурсов у предприятий союзного и республиканского подчинения и их аккумуляции на верхних уровнях управления (в союзных и республиканских бюджетах, централизованных фондах министерств).

Если ранее распределение основной части региональных ресурсов шло по ведомственным каналам и региональные органы управления не могли целенаправленно воздействовать на эти процессы, то сегодня ситуация практически не изменилась, поскольку доминирующими стали инвестиции и другие финансовые ресурсы частных компаний.

Далее, как известно, развитие непроизводственной сферы в директивной экономике осуществлялось по остаточному принципу.

Однако, тем не менее, при этом осуществлялось не только простое, но и расширенное воспроизводство социальной сферы.

В новых условиях хозяйствования, при отказе предприятий частного сектора от содержания и строительства объектов социально-бытовой инфраструктуры, источники развития непроизводственной сферы сократились еще в большей степени.

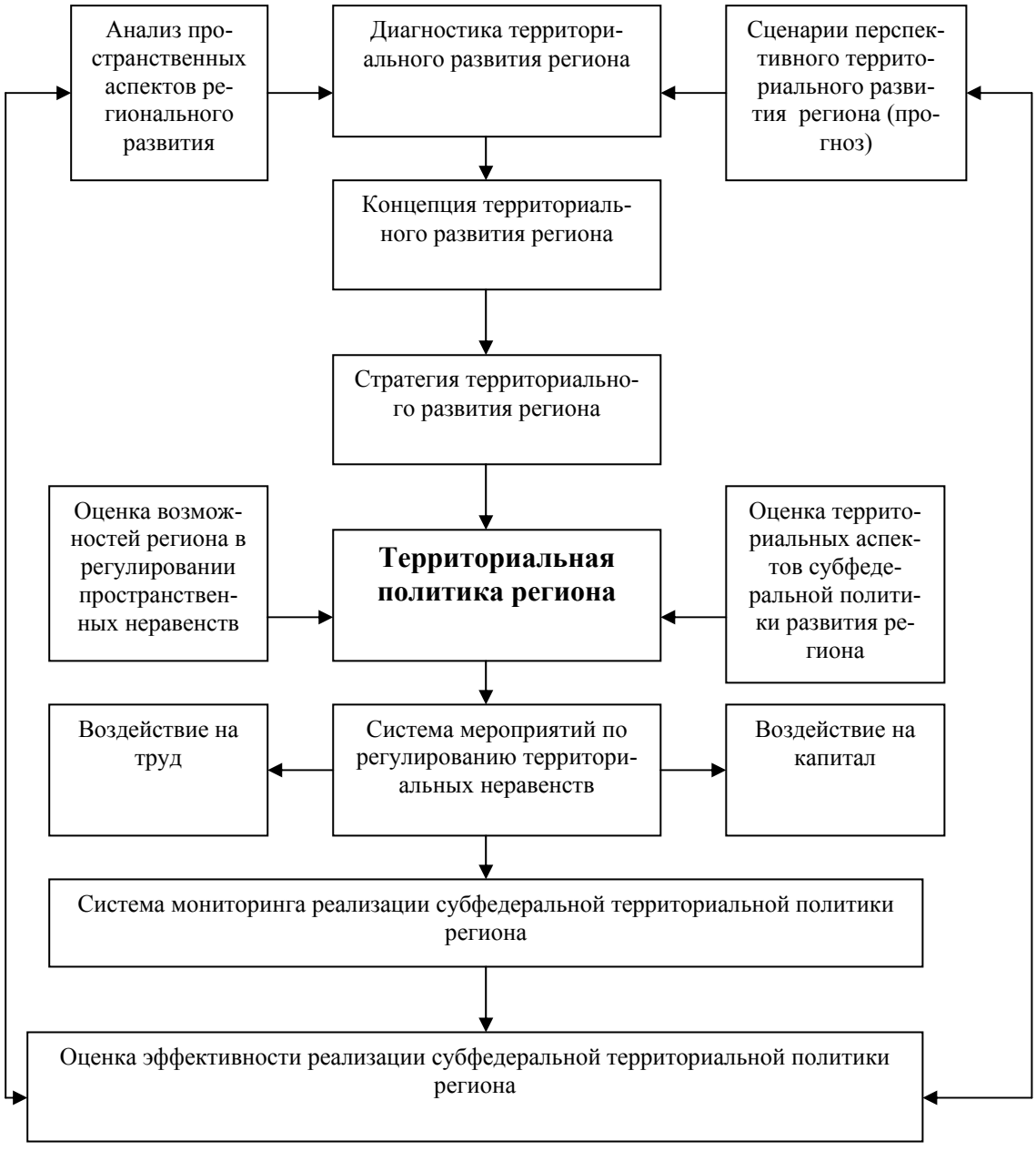

Рис. 1. Модель формирования субфедеральной территориальной политики региона

Наконец, необходимость поддержки отдельных территорий за счет перераспределения достаточно ограниченных ресурсов в их пользу вызывает недовольство и сопротивление со стороны территорий-доноров.

Название и другие моменты перехода от плановой к рыночной системе региональной политики должны быть учтены в процессе ее реализации.