

## МЕХАНИЗМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА\*

Региональная наука и практика России после распада СССР столкнулась с большим количеством проблем, часть из которых не решена до сих пор. Особенно актуальными направлениями научной мысли являются вопросы формирования обоснованных и реальных концепций устойчивого развития региона; совершенствование анализа и планирования развития экономики регионов; определение границ безопасности территории (экологической, социальной, экономической). Это обуславливает необходимость поиска инструментов реализации региональной политики, адекватных современным целям развития страны. В статье выделены составные элементы региональной экономической политики; определены приоритетные цели государственной политики в этой области. Особое внимание уделено инструментам реализации региональной политики. В результате рассмотрения вопросов синтеза прогнозов социально-экономического и научно-технического развития страны, методов экономического и социального регулирования социально-экономического развития регионов сделан вывод о необходимости практического применения системы инструментов административного воздействия на экономическое развитие регионов.

*Ключевые слова:* региональная политика; социально-экономическое развитие; механизм; инструменты регионального развития; стратегия регионального развития; прогнозирование; методы регулирования.

V. I. Samarukha

*Doctor habil. (Economics), Professor  
Baikal State University of Economics and Law*

A. Davaasuren

*PhD in Economics,  
Institute of International Studies, Mongolian Academy of Science*

## MECHANISMS OF REGIONAL GOVERNMENT POLICY

Russia's regional science and practice after break-up of the Soviet Union has faced a great number of problems that have been solved partially till now. Of most topical directions of the scientific thought are the issues of forming substantiated and real concepts of sustainable development of the region; of improving the analysis and planning of the regional economic development; specifying the borders of the territories' security (ecological, social, economic ones). It determines the necessity of searching for tools of implementing the regional policy that are adequate to the present-day objectives of national development. The article specifies the composite elements of regional economic policy; identifies the priority objectives of the national policy in this field.

\* Материалы статьи обсуждены на международной научно-практической конференции «Международное сотрудничество, интеграция и современная геополитика» (ФГБОУ ВПО «БГУЭП», г. Иркутск, 11–12 сентября 2014 г.).

Статья подготовлена при финансовой поддержке государственного задания № 2014/52 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности и базовой части проекта № 326 «Финансово-бюджетное проектирование как основа управления социально-экономическим развитием ресурсного региона Сибири» (номер госрегистрации в ФГАНУ ЦИТиС 01201458898).

A special attention is given to the tools of implementing the regional policy. The result of considering the issues of synthesis for forecasting socio-economic and scientific-and technological development of the country, the methods of economic and social regulation of the regions' socio-economic development brings forward the conclusion of the necessity of practical application of a system of tools for administrative pressure on the economic development of the regions.

*Keywords:* regional policy; social and economic development; mechanism; tools of regional development; strategy of regional development; forecasting; regulation methods.

Региональная политика — это система намерений и действий, которая реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов методами и средствами, соответствующими современным региональным процессам [1, с. 66]. Она отражает позицию общества в целом по отношению к регионам и потому может формироваться и осуществляться только сверху. Разумеется, это не означает диктата центра или подавления самостоятельности региональных властей. Одновременно с процессами регионализации политики, идущей от центра, существует и порой проявляется в крайне острых формах процесс формирования региональных аспектов политики «снизу» — от того или иного субъекта.

В реализации региональной политики участвуют три основные элемента: субъект, объект, направленность. Она должна быть связана с изменениями сложившихся пропорций и тенденций в распределении социально-экономической деятельности, благосостояния, ресурсов между регионами [5].

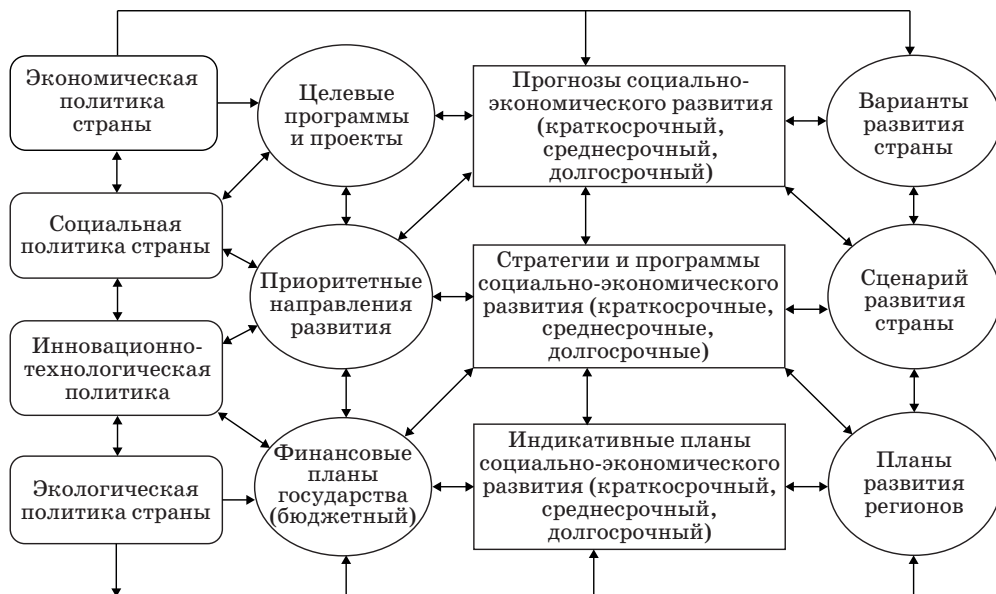
Приоритетными целями государственной региональной политики любой страны являются:

- рациональное размещение производства и развитие территориального разделения труда между регионами;
- комплексное развитие хозяйства в регионах путем поддержки развития экономической специализации и кооперации;
- укрепление социально-экономических основ государства и сохранение его целостности и устойчивости, национальной и экономической безопасности;
- обеспечение социальных и политических гарантий различным группам населения;
- формирование в регионах социально ориентированной рыночной экономики;
- повышение уровня жизни населения регионов и их выравнивание;
- создание условий для полноценного культурного развития всех народов в государстве.

Социальная политика во всех странах с рыночной экономикой служит важным амортизатором для социально уязвимых слоев населения, смягчающим негативные последствия ее развития. Социальная политика государства должна включать решение следующих задач:

1. Увеличение численности населения и повышение качества жизни людей.
2. Улучшение состояния здоровья людей (увеличение продолжительности жизни, а также активной трудовой жизни), позволяющее обеспечивать более высокое благосостояние.
3. Повышение качества образования.
4. Формирование эффективного рынка труда и продуктивной занятости населения.
5. Экономический рост, повышение конкурентоспособности экономики региона, уменьшение социально-экономических различий между регионами, между городами и сельской местностью.

Инструментами региональной экономической политики являются: региональное прогнозирование, региональное программирование, индикативное планирование (рис.).



*Взаимосвязь инструментов региональной политики и ключевых направлений устойчивого развития региона*

К региональным программам могут относиться: социально-экономические (обеспечение одинаковых социально-экономических условий проживания, уровня жизни в различных регионах страны), экономические (рациональное размещение производства, вовлечения в оборот новых ресурсов, рациональная специализация и интеграция и т. д.), ресурсно-экологические (установление рациональных масштабов производственного потребления природных ресурсов, экологизация производства, создание условий для отдыха и туризма в регионе).

Видами прогнозов могут выступать: социальные (демографические, межрегиональные, медицинские и бытовые, культурно-духовные и т. п.), технико-экономические (технологические, производственно-хозяйственные, инфраструктурные, конъюнктурные и т. д.), географические (климатические, природно-ресурсные и экологические) [2; 5].

Под прогнозом, в общем смысле, понимается система научно обоснованных представлений (суждений) о возможных состояниях и траекториях динамики объема производства валового внутреннего продукта страны в будущем, об альтернативных путях развития. Соответственно, сам процесс разработки прогноза называется прогнозированием. Понятие «прогнозирование» одинаково с понятием «предвидение».

Прогнозирование является необходимым элементом системы государственного и корпоративного регулирования рыночной экономики, оно неразрывно связано с другими элементами — стратегическим индикативным планированием и программированием [3, с. 45].

Прогнозы подразделяются на оперативные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные, сверхдолгосрочные. В разных литературных источниках приводятся не одинаковые представления авторов о продолжительности периодов предвидения прогнозов. Наиболее распространено представление, что

оперативные прогнозы до 1 года, краткосрочные — от 1 до 3 лет, среднесрочные — от 4 до 10 лет, долгосрочные — от 10 до 20 лет, сверхдолгосрочные — свыше 20 лет. Разрабатываются прогнозы самых разных видов — экономические, научно-технические, социальные, демографические, экологические, отраслевые, региональные и др. [4].

В соответствии с синтезом прогнозов социально-экономического и научно-технического развития в долгосрочной перспективе развитие страны мира составляют стратегии долгосрочного развития. Долгосрочное и сверхдолгосрочное прогнозирование социально-экономического, инновационно-технологического, экологического, территориального развития с неременным учетом мировых тенденций служит исходным пунктом разработки перспективной стратегии государства.

Регулирование регионального развития должно включать конкретные цели задачи, вытекающие из прогноза социально-экономического развития региона, в том числе вопросы:

- обоснования путей приватизации, предпринимательской деятельности в конкретных пунктах региона;
- освоения природных ресурсов;
- повышения экспортных потенциалов;
- проведения антимонопольной деятельности;
- развития здоровой конкуренции;
- расширения производства конкурентоспособных товаров и услуг;
- привлечения в регион иностранного капитала и передовых технологий;
- увеличения валютных поступлений.

Понятие «стратегия», как известно, очень древнее, и происходит оно от греческого слова «strategia». В научной литературе можно встретить много определений стратегии, понимаемой как искусство проведения больших операций, включающих их подготовку, организацию и использование имеющихся в распоряжении средств таким образом, чтобы в фактически существующих условиях достигнуть поставленной цели. Под стратегией понимают долгосрочные планы высшего руководства и выработку направления действий и распределения ресурсов, необходимых для достижений перспективных целей страны [6, с. 11].

Стратегия регионального развития — это общее направление достижения целей и даже при отсутствии конкретики все равно полезнее иметь направление развития, чем не иметь их. Недостаточно четкое, но хорошо обоснованное общее направление, можно воплотить в тактических действиях и программах, способствующих развитию регионов, городов и населенных пунктов в нужном направлении [7, с. 266].

Для разработки стратегии регионального развития страны необходимо проводить прогнозирование социально-экономического развития ее регионов. Прогнозирование — это неотъемлемый этап процессов регулирования как на региональном, так и на государственном уровнях. На современном этапе большее значение отводится системному подходу к организации процессов анализа, прогнозирования, планирования, программирования в целях эффективно регулирования.

На наш взгляд, стратегия социально-экономического развития регионов не директива сверху, направленная от высших уровней государственной власти к региональной администрации и жителям региона, а ориентир, выработанный региональными органами государственной и местной власти с участием всех агентов экономической деятельности и научных исследовательских институтов, расположенных в конкретных регионах, занимающихся изучением реги-

ональных проблем, проведением прогнозирования и разработкой стратегии социально-экономического развития.

Среди методов регулирования регионального социально-экономического развития выделяют прямые и косвенные. Прямое государственное вмешательство осуществляется путем использования административных средств, которые базируются на силе государственной власти и включают меры разрешения, запрета и принуждения. Косвенное регулирование осуществляется с помощью различных мер экономической политики. В условиях демократизации управленческих функций меняются механизмы мотивации принятия решений и соотношение экономических и административных методов регулирования.

Административные методы регулирования регионального развития базируются на отношениях власти и подчинения, характерных для властных структур. Они предусматривают возможности применения принуждения в отношении отдельных предприятий, нарушающих установленные правила. С помощью этих методов региональные и местные органы регулируют процессы приватизации, решают вопросы привлечения инвестиций, использования региональных природных ресурсов, а также вопросы, связанные с социальными процессами. Только административные методы не могут обеспечить эффективное решение всех проблем, возникающих в процессе регионального воспроизводства. Поэтому административные методы должны использоваться в сочетании с экономическими. Процесс демократизации общества и государственного регулирования, минимизация его влияния не означает абсолютного вмешательства бюрократических управленческих структур в сферу рыночной конкуренции. Необходимость такого вмешательства объективно определена цикличностью протекания процессов накопления капитала, развития экономики, науки, социальных преобразований. На наш взгляд, усиление государственного вмешательства в экономику — прямо пропорционально динамике циклических спадов, которое происходит в виде целенаправленного бюрократического воздействия одновременно по двум направлениям:

- по линии централизованного регулирования внутренних процессов;
- по линии регионального регулирования внутренних процессов.

Экономические методы регулирования имеют единый общегосударственный характер. Например, налоги устанавливаются в едином порядке для всех хозяйствующих субъектов в стране независимо от месторасположения и форм их собственности. Льготы, имеющие различное назначение, в том числе социальные, коммунальные и другие также имеют единый общегосударственный характер. Сущность экономических методов состоит в косвенном воздействии на процесс регионального воспроизводства — через экономические интересы субъектов с помощью таких рычагов, как налоги, льготы, кредиты, субвенции, по возможности без вмешательства местных органов регулирования, но в установленных ими рамках [7, с. 200–201].

Применение экономических методов должно опираться в первую очередь на использование стимулирующего действия основных форм товарно-денежных отношений, финансов и кредита. Использование основных форм и методов финансово-кредитного регулирования позволяет сделать процесс государственного вмешательства наиболее эффективным, наименее болезненным, так как основными свойствами финансово-кредитных форм и методов являются их абсолютная неантогонистичность рынку, возможность избирательного применения с учетом региональных различий, и безусловно, стимулирующее влияние на процессы экономического роста. Игнорирование стимулирующего влияния ключевых финансово-кредитных параметров на процессы экономического развития в регионах чревато самыми серьезными осложнениями.



Таким образом, в основе экономических методов лежат экономическая заинтересованность, ответственность региональных органов власти, предприятий и организаций — субъектов регионального воспроизводственного процесса за последствия принимаемых решений и участие в выполнении задач комплексного социально-экономического развития регионов.

Системы инструментов административного воздействия на экономику регионов в условиях рыночных отношений включают три взаимосвязанных элемента:

- государственные документы, регулирующие деятельность хозяйственных субъектов регионов;
- государственные документы, позволяющие государственным органам власти активно воздействовать на происходящие процессы;
- законодательные акты, регулирующие деятельность всех агентов воспроизводственной деятельности регионов.

Таким образом, анализ содержания региональной политики позволило выделить ее инструменты и приоритетные цели и задачи, рассмотреть вопросы синтеза прогнозов социально-экономического и научно-технического развития страны, методы экономического и социального регулирования социально-экономического развития регионов. Практическое применение системы выделенных инструментов административного воздействия на экономическое развитие регионов поможет обеспечить формирование модели федеративного устройства, отвечающей современным социально-экономическим и политическим реалиям и историческому опыту России.

#### Список использованной литературы

1. Андреев А. В. Основы региональной экономики : учебное пособие / А. В. Андреев, Л. М. Борисова, Э. В. Плучевская. — 2-е изд. стер. — М. : Кнорус, 2009. — 336 с.
2. Андреев А. В. Региональная экономика. Стандарт третьего поколения : учебник для вузов / А. В. Андреев, Л. М. Борисова, Э. В. Плучевская. — СПб. : Питер, 2012. — 464 с.
3. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учеб. / Б. Н. Кузык, М. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Экономика, 2011. — 604 с.
4. Самаруха А. В. Долгосрочное прогнозирование социально-экономического развития региона в условиях перехода на инновационную модель экономики : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / А. В. Самаруха. — Иркутск, 2010. — 358 с.
5. Самаруха В. И. Основы регионального менеджмента / В. И. Самаруха, Т. Г. Краснова. — Красноярск : Изд-во КГТУ, 2002. — 135 с.
6. Стратегический менеджмент. Основы стратегического управления : учеб. для вузов / М. А. Чернышев [и др.]. — Ростов н/Д : Феникс, 2009. — 506 с.
7. Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление : учеб. / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. — М. : Инфра-М, 2008. — 416 с.

#### References

1. Andreev A. V., Borisova L. M., Pluchevskaya E. V. *Osnovy regional'noi ekonomiki* [Fundamentals of Regional Economy]. 2nd ed. Moscow, Knorus Publ., 2009. 336 p.
2. Andreev A. V., Borisova L. M., Pluchevskaya E. V. *Regional'naya ekonomika: uchebnik dlya vuzov. Standart tret'ego pokoleniya* [Regional Economy. The third generation standard] St. Petersburg, Piter Publ., 2012. 464 p.
3. Kuzyk B. N., Kushlin M. I., Yakovets Yu. V. *Prognozirovaniye, strategicheskoye planirovaniye i natsional'noye programmirovaniye* [Forecasting, strategic planning and national programming ], 4th ed. Moscow, Ekonomika Publ., 2011. 604 p.
4. Samarukha A. V. *Dolgosrochnoye prognozirovaniye sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona v usloviyakh perekhoda na innovatsionnyuyu model' ekonomiki. Dokt. Diss.* [Long-

term forecasting of regional socio-economic development in the context of transition to innovative model of economy. Doct. Diss.]. Irkutsk, 2010. 358 p.

5. Samarukha V. I., Krasnova T. G. *Osnovy regional'nogo menedzhmenta* [Fundamentals of regional management]. Krasnoyarsk, KGTU Publ., 2002. 135 p.

6. Chernyshev M. A. et al. *Strategicheskii menedzhment. Osnovy strategicheskogo upravleniya* [Strategic management. Fundamentals of strategic management. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2009. 506 p.

7. Fetisov G. G., Oreshin V. P. *Regional'naya ekonomika i upravlenie* [Regional economy and management]. Moscow, Infra-M Publ., 2008. 416 p.

### Информация об авторах

*Самаруха Виктор Иванович* — доктор экономических наук, профессор, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет экономики и права, 66003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: vis@isea.ru.

*Даваасурэн Авирмэд* — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт международных исследований Академии наук Монголии, г. Улан-Батор; докторант, Байкальский государственный университет экономики и права, 66003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: davaasuren13@yahoo.com.

### Authors

*Viktor I. Samarukha* — Doctor habil. (Economics), Professor, Chair of Taxes and Customs Affairs, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia; e-mail: vis@isea.ru.

*Avirmed Davaasuren* — PhD in Economics, Senior Research Scientist, Institute of International Studies, Mongolian Academy of Science, Ulan Bator, Mongolia; Post-Doctoral Student, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia; e-mail: davaasuren13@yahoo.com.