

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ (1991–2008 ГОДЫ)

Молчанова Н. П.

доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Россия), 117149, Россия, Москва, ул. Болотниковская, д. 36, 2520641a@gmail.com

УДК 332.14(470)(091)

ББК 65.050.14(2Рос)-03

Цель. Изучение процесса формирования научных основ государственной региональной политики в условиях становления в России рыночных отношений, установление ее роли в преодолении макроэкономической нестабильности в пореформенный период (1991–2008 годы) и взаимосвязи с регулированием регионального развития.

Методология и методы: на основе применения диалектического метода познания, системного подхода и метода экспертных оценок проанализированы особенности государственной региональной политики и факторы, оказавшие влияние на создание ее законодательных и научных основ; детализированы содержание и структура, выделены объекты и субъекты региональной политики.

Результаты: выявлены обстоятельства (проблемы), затрудняющие реализацию основных положений государственной региональной политики в практике хозяйствования в течение анализируемого периода. Сравнение различных взглядов на предмет государственной региональной политики позволило пересмотреть ее концептуальные основы и состав структурных элементов (составных частей).

Научная новизна заключается во внесении уточнений в содержание государственной региональной политики и обоснование целесообразности ее практического применения в целях повышения результативности и эффективности регулирования территориального развития. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования методологии планирования и управления административно-территориальными образованиями (федеральными округами и субъектами федерации) в России.

Ключевые слова: государственное регулирование, национальная экономика, региональная политика, субъект федерации, федеральный округ.

THE SCIENTIFIC BASIS AND PRACTICE OF IMPLEMENTING THE STATE REGIONAL POLICY IN RUSSIA (1991–2008)

Molchanova N. P.

doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation (Russia), 117149, Russia, Moscow, Bolotnikovskaya str., 36, 2520641a@gmail.com

Purpose to study the process of forming the scientific basis of the state regional policy in the conditions of the establishment of market relations in Russia, to establish its role in overcoming macroeconomic instability in the post-reform period (1991–2008) and the relationship with the regulation of regional development.

Methodology and methods: using the dialectical method of cognition, the system approach and the method of expert assessments, the features of state regional policy and the factors that influenced the creation of its legislative and scientific bases were analysed; content and structure are detailed, objects and subjects of regional policy are highlighted.

Results: the circumstances (problems) that make it difficult to implement the main provisions of the state regional policy in the practice of management during the analysed period have been identified. Comparison of different views on the subject of state regional policy made it possible to revise its conceptual foundations and the composition of structural elements (components).

Scientific novelty consists in creating an original author's formulation of state regional policy and justifying the expediency of its application in practice with a view to more effective state regulation of the territorial development of a federal state. The need for further improvement of the methodology for planning and managing administrative-territorial entities (federal districts and subjects of the federation) in Russia is justified.

Key words: state regulation, national economy, regional policy, federal subject, federal district.

Введение. Распространение рыночных отношений в России в течение 1991–2008 годов происходило под влиянием мер государственного воздействия, что проявлялось через развитие законодательной деятельности и разнообразные направления сотрудничества экономических субъектов (органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, домашних хозяйств). Особое внимание в данный период уделялось выработке экономического курса страны, развитию различных форм (видов) экономической политики, институциональному обеспечению процесса воспроизводства, определению регулятивных методов и инструментов управления национальным хозяйством. Необходимость разработки и научного обоснования региональной политики была обусловлена федеративным устройством Российского государства.

Формирование научных основ государственного регулирования в рассматриваемый период базировалось не только на известных теоретических концепциях и общемировых экономических тенденциях, но и на учете особенностей исторического развития и административно-территориального деления. В условиях становления и развития рыночных отношений специфика функционирования российской экономики определялась целым рядом факторов, влияние которых сохраняется и в настоящее время. Среди них преобладают: крупномасштабность территории, обуславливающая рационализацию взаимодействия между различными видами и элементами экономической структуры; готовность к мобилизации, рассматриваемая как ответ на воздействие факторов внешней среды природного и техногенного характера; исторически сложившаяся структура хозяйства и связанное с этим неравномерное размещение факторов производства; существенные территориальные различия природных и климатических условий и обусловленные этим особенности ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности; необходимость обеспечения безопасности (как национальной, так и экономической) и сохранения единого экономиче-

ского пространства; государствообразующий характер естественных монополий; ограниченные финансовые возможности бюджета и частного бизнеса. В современный период преодоления последствий мирового финансового кризиса (2008–2009 годов), осуществления перехода к новому технологическому укладу (Индустрии 4.0) и цифровизации экономики названные факторы сохраняются, а их влияние корректируется под воздействием неопределенности в функционировании организационно-экономической системы¹, которая проявляется в различных стадиях и аспектах воспроизводственного процесса, и в конечном итоге отражается на фазах делового цикла и динамике изменений рыночной конъюнктуры.

Согласно административно-территориальному делению, Российская Федерация состоит из равноправных субъектов, которые расположены на обширной по своим масштабам территории государства и обладают различными по своему составу факторами производства, вследствие чего существенно различаются по объему накопленного экономического потенциала и уровню социально-экономического развития. В работе исследователей В. Н. Овчинникова и Ю. С. Колесникова подчеркивается необходимость применения научно обоснованных и практически приемлемых положений государственной региональной политики: «В России из-за суровых природных условий и огромных расстояний доля коммерчески неэффективного пространства выше, чем в других странах. А это значит, что создание равных стартовых условий для граждан и равных условий для конкуренции может быть обеспечено только развитием территории, т. е. средствами региональной политики» [1, с. 40].

Видный российский ученый-регионовед О. С. Пчелинцев рассматривал регионы «как специализированные воспроизводственные системы». Понимая под устойчивым развитием «переход от «экономики использования ресурсов» к экономике их системного воспроизводства» он подчеркивал, что «роль ведущего звена в этом процессе ... должны играть не производствен-

¹ Неопределенность организационно-экономической системы традиционно рассматривается в нескольких аспектах: как мера информации и ее качество; как отсутствие детерминированности системы; как возможность выбора альтернатив будущего развития; как атрибутивный источник риска; как неоднозначность реализации событий; как естественный ограничитель управляемости и стабильности системы.

ные структуры – предприятия, а воспроизводственные – регионы и системы расселения» [2, с. 37]¹. Такой ракурс приводит к пониманию регионального управления как процесса «согласования и интенсификации воспроизводственных циклов», а региональной политики – как процесса «территориальной организации воспроизводства ресурсов» [2, с. 38]. Из этого следует, что регион (субъект Федерации) целесообразно рассматривать в качестве относительно самостоятельной организационно-экономической подсистемы мезоуровня², которая в качестве составного элемента входит в организационно-экономическую систему государства с федеративным устройством.

Особенности государственного регулирования регионального развития в историческом контексте. Основание Российской Федерации (25 декабря 1991 года) и становление субъектов Федерации как территориальных единиц верхнего уровня инициировало необходимость разработки соответствующей периоду рыночных преобразований концепции региональной политики и инструментария государственного регулирования. В документе «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» под региональной политикой понимается «система целей и задач органов власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации»³. Согласно оценке академика А. Г. Гранберга, «это определение сужает обычное (общепринятое в мировой практике – *прим. автора*) представление о предмете государственной региональной политики: оно не включает управление (или регулирование) территориальным (пространственным) развитием всей страны» [5, с. 423]. В специальных литературных источниках (экономических, социальных, социологических, демографических и др.) содержательный смысл политики государства в данной области активно дискутируется. Применение междисциплинарного подхода⁴ в исследовании региональной политики приводит к ее понима-

нию как самостоятельного вида общей экономической политики, призванной сглаживать межрегиональные диспропорции в развитии административно-территориальных образований, поддерживать сбалансированное развитие организационно-экономической системы государства в территориальном разрезе.

Особенности целей и задач, содержания и приоритетов региональной политики обусловлены нововведениями, которые были объективно необходимы в рассматриваемый период. Среди них ключевое место принадлежит переходу от административно-командной (характерной для бывшего СССР) системы управления к рыночным механизмам хозяйствования, распространенным в развитых зарубежных странах. Данный процесс обусловил трансформацию структуры собственности в направлении превалирования частной собственности на средства производства. Произошли изменения в распределении доходов владельцев факторов производства. Создание федеративного государства инициировало расширение экономических прав формирующих его субъектов Российской Федерации как первичных объектов государственной региональной политики, которые получили соответствующие полномочия в распоряжении экономическим потенциалом.

Для рассматриваемого периода характерными были децентрализация экономики, рост самостоятельности административно-территориальных образований, частичное перераспределение функций между органами государственной власти различных уровней и органами местного самоуправления. Анализ особенностей проводимой в 1990-х годах в России региональной политики нашел отражение в ряде исследовательских работ. Например, Б. М. Штульберг и В. Г. Введенский описывают этот период как «деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера» [6, с. 18]. В данном контексте, цель государственной региональной политики состояла в формировании

¹ По мысли О. С. Пчелинцева, субъекты этого специфического воспроизводства – «региональные и местные администрации – являются с экономической точки зрения: а) некоммерческими структурами, ориентированными, в основном, на политические цели; б) монополистами (просто потому, что в одном регионе или городе не может быть двух администраций)» [2, с. 37–38]. Данные положения основаны на фундаментальной работе Д. Бекеманна по вопросам территориального планирования в рыночной экономике [3].

² Под мезоуровнем экономической деятельности в научной литературе понимается региональная экономика, а также экономика межрегиональных корпораций (включение последнего из двух названных структурных элементов в содержание термина «мезоуровень», согласно суждениям некоторых ученых, представляется достаточно спорным) [см., например, 4, с. 7].

³ «Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 [электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru/document/cons.../e49aa1c61289cae1d386cb6a4454e11c1a940d03/ (дата обращения 22.07.2018).

⁴ Целесообразность междисциплинарных исследований определяется пониманием регионов, во-первых, как многомерных, эколого-социально-экономических структур; во-вторых, как звеньев пространственной (территориальной) структуры экономики, функционирование которых основано на взаимосвязанном развитии производства, населения и ресурсного потенциала.

в субъектах Российской Федерации равных политических и социально-экономических условий, которые были необходимы для осуществления ими гарантированных Основным Законом и другими законодательными актами правомочий в целях обеспечения жизнедеятельности граждан страны на уровне минимальных социальных стандартов.

В работе Н. И. Лариной и А. А. Кисельникова сформулированы некоторые типичные для этапа перехода к рыночной экономике проблемы, которые поддаются решению средствами государственного регулирования на региональном уровне: «1) адаптация к местным условиям мероприятий экономической реформы, проводимых федеральным правительством; 2) координация региональной политики федерального правительства, субъектов Российской Федерации и местных властей; 3) стабилизация социально-экономического состояния и поиск путей выхода из кризиса; 4) сведение к минимуму региональных различий в условиях жизни, работы и развития предпринимательства» [7, с. 11]. Названные проблемы были характерными для анализируемого периода функционирования Российского государства (1991–2008 годы).

До середины 2000-х годов сохранялась дифференциация российских регионов по уровню важнейших социально-экономических показателей. Поэтому в среднесрочной программе Правительства Российской Федерации¹ в разделе «Цели и задачи региональной политики социально-экономического развития» приоритетное внимание было сконцентрировано на разработке мер по формированию человеческого потенциала, обеспечению единства экономического пространства страны, продолжению реформ. В практическом плане внимание было сосредоточено на создании экономических стимулов, которые способствовали бы сглаживанию сохраняющихся проблем на региональном и муниципальном уровнях.

Сформулированный комплекс целевых установок (так называемых «перспективных задач») был ориентирован прежде всего на упрочение экономической базы для поддержания Российского государства в стабильном состоянии, сохранении целостности его территории. Актуальными для целого ряда регионов оставались вопросы формирования многоукладной экономики, функционирования рынков факторов производства, создания институтов финансового рынка, инфраструктурных объектов. Была предусмотрена система мер по снижению дифференциации соци-

ально-экономических показателей, направленная на повышение благосостояния населения. Помимо этого, внимание акцентировалось на вопросах построения более рациональной системы расселения. Данная мера реализовывалась в целях обеспечения комплексного подхода к формированию структуры хозяйства регионов и муниципальных образований. Было проведено ранжирование административно-территориальных образований, которые обладали весомыми преимуществами в обеспечении элементами экономического потенциала (научно-технического, производственного, трудового) и могли бы стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов Российской Федерации.

В результате становления отношений федеративного типа существенно расширились социально-экономические функции субъектов Российской Федерации, укрепилось восприятие первоочередности рассмотрения интересов регионов в увязке с общегосударственными интересами. Данный процесс сопровождался применением согласительных процедур и расширением функций регионального уровня управления по реализации целей государственной региональной политики. Существовавшая в этот период дифференциация между различными регионами по уровню макроэкономических показателей социально-экономического развития, по мнению ученых ЦПАиГУП² свидетельствовала о том, что «одними из главных причин сложившихся региональных диспропорций являются неудовлетворительное состояние государственного управления и несовершенство нормативно-правовой базы в сфере регионального развития» [8, с. 7].

Трансформация содержательных основ региональной политики. В экономической науке наблюдается разнообразие суждений по вопросам теоретико-методологического обоснования региональной политики и ее осуществления на практике. «Новая экономическая энциклопедия» определяет политику как «совокупность экономических, правовых и организационных мер, форм и методов управления экономикой и обществом, отдельными организациями и группами организаций в условиях борьбы за власть, ее использования и удержания». Экономическая политика представляется как «общее название всей системы мер государственного управления экономикой посредством ресурсов, имеющихся в распоряжении государства» [9, с. 397–398].

¹ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) и план действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. – М.: Минэкономразвития России, 2006. – 242 с.

² Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при ООН РАН.

Формы экономической политики¹ и их субординация определяются выбранной социально-экономической моделью развития страны и базовыми установками экономического курса правительства. Для анализируемого периода (1991–2008 годы) характерным было нахождение форм экономической политики, соответствующих условиям хозяйственной деятельности экономических субъектов. Постепенно, по мере утверждения рыночных отношений, происходил переход от поиска приемлемых мер и инструментария экономического воздействия, к построению сбалансированной системы методов государственного регулирования в целях выстраивания оптимальных вариантов деятельности экономических субъектов. К концу рассматриваемого периода в основном сформировалось новое понимание экономической роли государства как системного регулятора процесса воспроизводства.

На наш взгляд, в работах по региональной экономике не представлено строгое разграничение содержания терминов «экономическая политика» и «региональная политика»; не раскрывается специфика их взаимосвязи на региональном уровне управления. При сопоставлении (сравнении) названных категорий целесообразно исходить из того, что экономическая политика является более общим, системообразующим понятием, в то время как региональная политика выступает одной из ее форм. Осуществление региональной экономической политики следует рассматривать как ключевое направление деятельности государства, важность которого определяется сущностным содержанием (типом) организационно-экономической системы, ступенью ее развития.

Описательная сторона экономической политики и ее форм применительно к региональному уровню представлена в научных трудах (отечественных и зарубежных). Например, в работе А. Г. Гранберга, посвященной основам региональной экономики, региональная экономическая политика позиционируется как «специализированная часть общей региональной политики и одновременно ядро системы государственного регулирования регионального и территориального экономического развития» [5, с. 423]. В исследовании Н. W. Armstrong и J. Taylor региональная политика характеризуется как форма государственного вмешательства в разные подсистемы региона, предназначенная для минимизации объективно существующего неравенства, следствием которого могут

стать социальные конфликты, стагнация экономики в территориальном разрезе (как внутри страны, так и на межгосударственном уровне). Выяснение причин сложившегося положения и констатация объектов, в деятельность которых требуется вмешательство, служат основанием при постановке задач и абсорбировании средств для реализации региональной политики [10].

Традиционно выделяются две основные цели государственного вмешательства в развитие территорий, которые описываются в работе Н. И. Лариной и А. А. Кисельникова: «1) «справедливость», т.е. такое размещение (пространственная организация) экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют более или менее равные возможности достичь желаемого благосостояния; 2) «эффективность», которая требует рационального использования производственного потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния» [7, с. 9]. Однако, необходимо обеспечивать определенную согласованность действий органов власти различных уровней (федеральных, региональных и муниципальных), иначе пространственные неравенства будут нарастать.

Объекты и субъекты региональной политики.

В течение рассматриваемого периода постепенно сложилось представление о логике выстраивания региональной политики России как многонационального государства с федеративным устройством, но с учетом менталитета российского населения. Это предполагает, с одной стороны, проведение региональной политики как федеральными, так и региональными властными структурами. С другой стороны, это иллюстрирует соблюдение равных прав субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей) в использовании макроэкономических инструментов денежно-кредитной (монетарной), финансовой (налогово-бюджетной), тарифной и других видов экономической политики.

Вследствие названных причин идентификация объектов и субъектов государственной региональной политики является важным методологическим вопросом. Согласно устоявшемуся пониманию, в перечень *объектов* государственной региональной политики России входят: субъекты федерации и муниципальные образования², особые экономические зоны; особо охраняемые эколого-экономические территории (зоны) .

¹ Формы экономической политики можно классифицировать по различным признакам: уровням экономики и способам воздействия (институциональная; микроэкономическая как антимонопольная и инфраструктурная; макроэкономическая как бюджетно-налоговая, кредитно-денежная, промышленная, структурная и стабилизационная), сферам воздействия (отраслевая, социальная, внешнеэкономическая, *региональная*), временным интервалам (краткосрочная антициклическая, долгосрочная стратегическая), функциональной роли в экономике (инвестиционная, антиинфляционная, налоговая, инновационная и др.).

² К муниципальным образованиям относятся городские и сельские поселения различных типов, в том числе закрытые административно-территориальные образования, на территории которых расположены объекты Минатома России и Минобороны России, имеющие федеральное значение; муниципальные образования с градообразующими научно-производственными комплексами (наукограды).

Поскольку в Российском государстве управление развитием регионов рассредоточено между несколькими центральными ведомствами, с выделением ведущих (координирующих) органов, то субъектами региональной политики правомерно считать органы государственной власти федерального уровня в лице Президента Российской Федерации и его администрации, включая аппарат полномочных представителей Президента в федеральных округах, законодательные (Федеральное Собрание¹) и исполнительные (Министерства экономического блока в Правительстве Российской Федерации²) органы власти.

Федеральные органы власти координируют две основные функции, которые определяют порядок осуществления различных форм и видов экономической деятельности на всех уровнях управления. Первая функция предполагает обеспечение равноправия субъектов экономики и баланс интересов посредством применения ключевых инструментов: налоговой и бюджетной политики, обеспечивает децентрализацию процесса управления регионами и передачу им соответствующих полномочий. Вторая функция поддерживает соблюдение «фоновых» условий предпринимательской деятельности в направлении повышения результативности работы всех участников рыночных отношений в территориальном разрезе.

В середине 2000-х годов наступил новый этап эволюции взаимоотношений центра и регионов, для которого было характерным появление в системе федеральных органов управления структур, занимающихся преимущественно региональной тематикой на принципах аутсорсинга, что подчеркивает возрастание заинтересованности государственной власти в решении региональных проблем. Это можно проиллюстрировать на примере организации Министерства регионального развития Российской Федерации³ и Департамента государственных целевых программ и капитальных вложе-

ний Министерства экономического развития Российской Федерации⁴.

Постановлением Правительства было установлено, что вновь созданное Министерство занимается осуществлением государственной политики и нормативно-правовым регулированием территориального социально-экономического развития, включая федеративные и национальные отношения, а также вопросами разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, местного самоуправления, осуществлению приграничного сотрудничества и рядом других⁵. Следует обратить внимание, что Минрегион России принял часть функций по ряду вопросов, которые ранее выполнялись другими центральными ведомствами (Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России и др.). Позднее, в развитие названного Постановления, Минрегион России получил дополнительные функции:⁶ по осуществлению поддержки регионам и федеральным округам за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, координации целевых программ (федеральных и ведомственных) в вопросах обеспечения комплексного территориального развития и устойчивого экономического и социального положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако позднее данное Министерство было расформировано. Одной из причин послужило отсутствие четкого разграничения функций региональной тематики с другими федеральными ведомствами, что и обусловило их существенное дублирование⁷.

Круг субъектов государственной региональной политики сформировался как достаточно широкий: в него вошли региональные органы власти⁸, органы местного самоуправления, территориальные общественно-государственные структуры, ассоциации

¹ Высший законодательный орган страны – Федеральное Собрание Российской Федерации в составе двух палат – занимается вопросами регионального развития. Государственная Дума имеет в своем составе комитет по делам региональной политики. Совет Федерации является по существу палатой регионов.

² Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации.

³ Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1168 (ред. от 24 сентября 2007 г.) «О Министерстве регионального развития Российской Федерации».

⁴ Приказ Минэкономразвития России от 13 мая 2009 г. № 161 «Об утверждении Положения о Департаменте государственных целевых программ и капитальных вложений Министерства экономического развития Российской Федерации».

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2004 г. № 501 (ред. от 30 июня 2010 г.) «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации».

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 (ред. от 12 мая 2008 г.) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 года № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации».

⁸ Например, Законодательное собрание субъекта Федерации, губернатор и др.

межрегионального экономического взаимодействия¹. Наряду с этим, повысилась роль консультативных, проектных, экспертных и исследовательских организаций, крупных информационных центров. Более целенаправленным стало участие организаций предпринимательского сектора, например, естественных монополий (РАО «ЕЭС России»); корпораций (РАО «ЕЭС России»); крупнейших банковских структур (ПАО «Сбербанк»). Выросло влияние органов местного самоуправления, различных общественных организаций, в частности, Ассоциаций муниципальных образований, которые формируются либо по отраслевому признаку (союзы шахтерских городов, наукоградов), либо в рамках определенной территории.

Дискуссионные вопросы управления региональным развитием. Исторически сложилось, что регионы (субъекты Российской Федерации) и муниципальные образования являются основными (первичными) объектами политики, проводимой государством на региональном уровне управления. Вместе с тем, в рамках принятых концептуальных документов, в качестве ее объектов могут рассматриваться и качественно иные таксономические единицы². На наш взгляд, в качестве таковых целесообразно рассматривать федеральные округа, которые (как административные единицы – объекты управления) были образованы по Указу Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849³. Организация института полномочных представителей Президента страны в укрупненных административных образованиях (федеральных округах) стала результатом поиска органами государствен-

ной власти новых форм территориального управления на федеральном уровне. В качестве целей создания федеральных округов предусматривалось повышение эффективности государственного управления, правового и финансового контроля, укрепления исполнительной дисциплины в территориальном разрезе. Образование федеральных округов не повлияло на сложившееся административно-территориальное устройство России: конституционные права и территориальные границы субъектов Федерации были полностью сохранены⁴.

Проблемы, накопившиеся в региональном развитии, инициировали поиск вариантов дальнейшего совершенствования территориального управления государством. На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию, которое состоялось 30 ноября 2007 года, В. В. Путин объявил о целесообразности более глубокого изучения вопросов, связанных с термином «макрорегион»⁵, определением его пространственных границ, обусловленных характерными признаками территории данного типа, чтобы определить вероятность и последствия укрупнения различных региональных образований⁶. Необходимость обсуждения экономического районирования России, под которым понимается «не политическое решение и не изменение административного деления страны», а «определение экономической специализации крупных регионов», руководствуясь которой следовало бы проводить корректировку территориального разреза стратегических документов долгосрочного развития страны, обосновывается, например, в выступлении вице-премьера Д. Н. Козака⁷.

¹ Например, ассоциации «Сибирское соглашение», «Дальний Восток и Забайкалье», «Северный Кавказ» и др. Одна из задач регионов-участников ассоциаций – мобилизация финансовых ресурсов для поддержки приоритетных направлений территориального социально-экономического развития.

² В научных публикациях «таксономическая единица» соотносится с общим пониманием термина «территория»: «район», «муниципальное образование», «ареал», «зона», «регион» (субъект Российской Федерации), «макрорегион» (федеральный округ).

³ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» с учетом изменений и дополнений, внесенных Указом Президента Российской Федерации от 19 января 2010 г. № 82.

⁴ В настоящее время в России функционируют восемь федеральных округов: Центральный (центр – Москва), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Южный (Ростов-на-Дону), Приволжский (Нижний Новгород), Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Новосибирск), Дальневосточный (Хабаровск), Северо-Кавказский (Пятигорск).

⁵ Экономическая дефиниция «макрорегион» в хозяйственной практике используется в различных аспектах. Например, макрорегионом называют «объединение субъектов Федерации, имеющие общие особенности в виде экономико-географического положения, более тесных хозяйственно-рыночных и других связей внутри объединения, чем вне его, природно-климатических и других условий» [11, с. 13]. Данное понятие имеет универсальный характер, поскольку применяется не только на внутри-, но и на межгосударственном уровне для характеристики либо нескольких близкорасположенных, географически соседствующих стран, либо значительных по масштабам территорий отдельных крупных стран. При этом, в рамках макрорегионов подлежат объединению группы регионов или даже группы стран; в основу может быть положен какой-либо признак: функциональное предназначение, географическое местоположение, политическая организация, экономическое устройство и др.

⁶ Положение о совете [электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/council/6/statute> (дата обращения 29.07.2018)

⁷ Министерство регионального развития РФ [электронный ресурс]. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=803> (дата обращения 29.07.2018)

Изучение информационных источников приводит к выводу о том, что постановка задачи по укрупнению регионов может стать одним из возможных путей для снижения уровня территориальных различий социально-экономического характера. Это находит применение на практике, например, посредством присоединения слабых в экономическом отношении субъектов Российской Федерации к более сильным, а также придания ряда функций по управлению экономикой созданным федеральным округам.

Из изложенного следует, что федеральные округа (после подготовки соответствующих нормативных правовых документов) можно было бы позиционировать как полноценные, наделенные соответствующими полномочиями, *объекты* государственной региональной политики. При таком подходе региональную политику можно будет разрабатывать и реализовывать не только на уровне субъектов Российской Федерации, но и федеральных округов. Однако, до настоящего времени соответствующие условия (нормативные документы, методические положения и инструкции) пока не созданы и, кроме того, «в федеральных округах не в полной мере сформировались такие характерные для регионов (субъектов РФ) признаки, как комплексность хозяйства, целостность управления территорией в рамках административных единиц, стабильность хозяйственных связей, кооперация и производственная специализация, единая социальная политика» [12, с. 74].

Вместе с тем, следует учитывать, что согласно установленной иерархии, именно федеральный округ в настоящее время является высшим звеном современной системы экономического районирования¹. В этой связи данный раздел регионоведения нуждается в дальнейшем развитии научных основ и практических положений в целях содействия эффективному развитию экономики в установленных пространственных границах, т.е. в территориальном разрезе. Возрастание роли экономического районирования в региональных исследованиях должно основываться на системном подходе, сопровождаться расширением применения научного инструментария, учитывать историческую специфику расселения в определенных пространственных границах. Необходимо углубленное изучение проблемных вопросов функционирования городских и сельских поселений, анализ влияния природно-климатических особенностей на возможности максимального задействования располагаемых факторов производства, а также экологической составляющей на условия жизнедеятельности населения.

Обобщенное представление о содержании исследуемой научной категории подготовлено экспертами ЦПАиГУП: «под государственной региональной политикой ... понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления по управлению пропорциями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и решению проблем регионального развития» [13, с. 8]. Особенность этой формулировки состоит в акцентировании внимания на деятельности органов местного самоуправления, которая концентрируется на решении территориальных задач экономического и социального характера. Это обуславливает ориентирование положений государственной региональной политики на вопросы координации экономической деятельности мезоуровня, в направлении развития нормативной правовой базы и создания регулятивных механизмов; определяет ее ясное, четкое содержание и ресурсное обеспечение.

При исследовании специфики территориального развития актуальным является вопрос о рассмотрении структуры государственной региональной политики. По поводу ее поэлементного состава в научных источниках существуют различные точки зрения. Наиболее обоснованной и развернутой представляется формулировка, изложенная в Доктрине регионального развития Российской Федерации. Здесь государственная региональная политика подразделяется на следующие направления: федеративное устройство Российской Федерации; пространственное развитие Российской Федерации; бюджеты и налоги в региональной политике; инвестиции в региональную политику; социальное развитие регионов Российской Федерации; административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики; местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество; развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города; развитие проблемных регионов России: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы; миграционные вопросы в региональной политике и обеспечение сбалансированной структуры расселения; внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации; развитие инфраструктурных объектов; государственное управление региональным развитием; формирование

¹ Современное экономическое районирование России включает три основных звена (таксономические единицы): федеральные округа (высшее звено); субъекты Российской Федерации – республики, края, области (среднее звено); муниципальные образования (нижнее звено).

и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ [8, с. 73].

Иной взгляд на региональную проблематику представлен в работе А. П. Градова. В ней разграничиваются региональные факторы, которые определяют территориальные конкурентные преимущества (население, климатогеографические условия, природные ресурсы, хозяйство, социально-экономическое положение) и структурные элементы региональной экономической политики (налоговая, бюджетная, ценовая, инвестиционная, социальная, негосударственная) [14, с. 60]. В данной концепции рассматривается устоявшаяся градация состава экономической политики, которая осуществляется органами государственной власти на различных уровнях. Однако, на наш взгляд, представленный вариант формирования экономической политики не создает о ней целостного представления. Учет исторически сложившейся структуры национального хозяйства России и влияние на нее отечественной промышленности позволяют сделать вывод о необходимости выделения промышленной политики как системообразующего вида государственной экономической политики.

Более разносторонней выглядит систематизация направлений государственной региональной политики, содержащаяся в Доктрине регионального развития Российской Федерации. Однако, следует указать, что в названном документе в составе региональной политики не разграничены структурные части, отражающие сущностное содержание и аспекты, определяющие разные позиции ее рассмотрения. Исходя из данного предположения, в качестве элементов, формирующих региональную политику, нами рекомендуется рассматривать: «федеративное устройство и пространственное развитие Российской Федерации, местное самоуправление, развитие территорий с особым статусом и проблемных регионов, государственное управление, формирование и реализацию целевых программ. Вместе с тем, бюджеты и налоги, инвестиции, социальное развитие, миграционные вопросы и обеспечение сбалансированной структуры расселения, внешнеэкономическое сотрудничество, развитие инфраструктуры следует считать важнейшими аспектами региональной политики, поскольку каждый из них соотносится с самостоятельными формами экономической политики государства» [15, с. 13].

Заключение. Время рыночных преобразований (1991–2008 годы) характеризуется становлением науч-

ных основ экономической политики в России и ее важнейшей составной части – региональной политики. Результатом произошедшей в течение данного периода трансформации принципов и подходов к проведению государственной региональной политики стало формирование ее основных методов и инструментов, а также ее практическое осуществление на различных уровнях управления. Специфика региональной политики состоит в ее многоуровневости, что проявляется в заинтересованности и практическом участии различных по роду деятельности государственных органов и общественных организаций. В качестве базового *объекта* региональной политики целесообразно рассматривать территорию страны, разделенную на федеральные округа, в составе которых выделяются административно-территориальные единицы (субъекты Российской Федерации), в свою очередь состоящие из муниципальных образований. *Субъектами* государственной региональной политики служат законодательные и исполнительные органы власти (федеральные и региональные), органы местного самоуправления, различного рода меж- и внутрирегиональные союзы и ассоциации.

Процесс формирования и реализации государственной региональной политики включает определенную последовательность управленческих действий: во-первых, постановку ценностных целей¹, выявление проблем, формулирование управленческих задач и обоснование возможных вариантов их реализации; во-вторых, разработку комплекса нормативных правовых документов, согласование процедур их принятия и выполнения; в-третьих, составление многовариантного прогноза вероятных последствий и выбор методологии квалитетрической оценки принимаемых решений; в-четвертых, выработку механизма мониторинга реализации принятых к исполнению действий; в-пятых, определение мер ответственности и правовое закрепление санкций за недостижение целевых ориентиров регионального развития.

Главную цель региональной политики необходимо сфокусировать на поиске консенсуса между обеспечением высокой результативности функционирования ее объектов и эффективной работы ее субъектов для выравнивания социально-экономических условий и поддержки жизнедеятельности населения на уровне научно обоснованных социальных стандартов. Искомый результат может быть достигнут на основе систематизации инновационного инструментария, учета накопленного отечественного и зарубежного опыта при

¹ К ценностным целям, на основе которых должны формироваться управленческие решения, можно отнести: обеспечение уровня и качества жизни населения согласно государственным социальным стандартам; создание инфраструктурных и иных условий жизнедеятельности независимо от места проживания, преодоление тенденций депопуляции; налаживание сбалансированного функционирования и стабильного социально-экономического развития административно-территориальных образований; достижение экономической, продовольственной и экологической безопасности, сохранение целостности территории.

согласованном применении всей совокупности инструментов государственного регулирования социально-экономического развития. Основой одного из направлений междисциплинарных научных исследований в области региональной экономики должно стать формирование комплекса рекомендуемых научных положений и практических рекомендаций по определению объема требуемых ресурсов для решения задачи сбалансированного территориального социально-экономического развития (с учетом фактора времени).

Литература:

1. Овчинников В. Н., Колесников Ю. С. Силуэты региональной экономической политики на Юге России. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2008. 176 с.
2. Пчелинцев О. С. Региональная экономика в системе устойчивого развития М.: Наука, 2004. 258 с.
3. Boeckemann D. Theorie der Raumplanung. R. Oldenbourg Verlag, Muenchen-Wien, 1984.
4. Маннапов Р. Г., Ахтариева Л. Г. Организационно-экономический механизм управления регионом: формирование, функционирование, развитие: монография. М.: КНОРУС, 2008. 352 с.
5. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М.: Высшая школа экономики, 2000. 495 с.
6. Штульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации: монография. М.: Гелиос АРВ, 2000. 206 с.
7. Ларина Н. И., Кисельников А. А. Региональная политика в странах рыночной экономики: учеб. пособие. М.: Экономика, 1998. 172 с.
8. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / под общ. ред. Малчинова А. С. М.: Научный эксперт, 2009. 256 с.
9. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 2011. 882 с.
10. Armstrong H. W. and Taylor J. (2000). Regional Economics and Policy, 3rd edition, Blackwell, Oxford.
11. Решиев С. С. Федеральный округ как центральное звено государственной региональной политики // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 15 (108). С. 7–15.
12. Молчанова Н. П., Молчанов И. Н. Федеральный округ как ведущее звено в системе государственного управления региональным развитием // Экономика. Налоги. Право. 2011. № 6. С. 72–80.
13. Региональное измерение государственной экономической политики России / под общ. ред. Малчинова А. С. М.: Научный эксперт, 2007. 200 с.
14. Градов А. П. Национальная экономика: учеб. пособие для вузов. СПб.: Питер, 2005. 240 с.
15. Молчанова Н. П. Методологические основы управления федеральным округом // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 37. С. 11–20.

References:

1. Ovchinnikov V. N., Kolesnikov Yu. S. Silhouettes of regional economic policy in the South of Russia. Rostov-on-Don: Publishing house SFU, 2008. 176 p.
2. Pchelintsev O. S. Regional economy in the system of sustainable development. M.: Nauka, 2004. 258 p.
3. Boeckemann D. Theorie der Raumplanung. R. Oldenbourg Verlag, Muenchen-Wien, 1984.
4. Mannapov R. G., Akhtariev L. G. Organizational and economic mechanism of regional management: formation, functioning, development: monograph. M.: Knorus, 2008. 352 p.
5. Granberg A. G. Bases of regional economy: the textbook for high schools. M.: Higher School of Economics, 2000. 495 p.
6. Shtulberg B. M., Vvedensky V. G. Regional policy of Russia: theoretical foundations, tasks and methods of implementation: monograph. M.: Helios ARV, 2000. 206 p.
7. Larina N. I., Kiselnikov A. A. Regional policy in countries of market economy: Textbook. allowance. M.: Economics, 1998. 172 p.
8. Doctrine of regional development of the Russian Federation: a model project: monograph / under Ed. Malchinova A. S. M.: Scientific expert, 2009. 256 p.
9. Rumyantseva E. E. New economic encyclopedia. M.: INFRA-M, 2011. 882 p.
10. Armstrong H. W. and Taylor J. (2000). Regional Economics and Policy, 3rd edition, Blackwell, Oxford.
11. Reshiev S. S. Federal District as the central link of state regional policy // Regional economy: theory and practice. 2009. № 15 (108). P. 7–15.
12. Molchanova N. P., Molchanov I. N. Federal District as a leading link in the system of public administration of regional development // Economics. Taxes. Right. 2011. № 6. P. 72–80.
13. The regional dimension of the state economic policy of Russia / under Ed. Malchinova A. S. M.: Scientific expert, 2007. 200 p.
14. Gradov A. P. National Economy: Textbook. manual for universities. SPb.: Peter, 2005. 240 p.
15. Molchanova N. P. Methodological bases of management of the federal district // Regional economy: theory and practice. 2011. № 37. P. 11–20.