**УДК 332.12/ББК 65.049**

**Василенко В.Н.**

**Василенко Д.В.**

**К ВОПРОСУ О ПОЛИТИКАХ ФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗА БУДУЩЕГО ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА**

**Аннотация.** *Возможности формирования и реализации государственного управления в полной мере могут зависеть от того, насколько эффективно будет реализована политика территориального развития, а также от выбора современных технологий государственного управления. Основным горизонтом реализации такой политики должно стать формирование образа будущего экономики региона.*

**Ключевые слова:** *экономика, развитие, территория, регион, региональная политика*

Актуальностью рассмотрения данной темы является то, что для становления и развития экономики территорий необходимо подходить к вопросу использования существующих современных технологий государственного управления через призму территориального (регионального) подхода.

По своей сути государственное управление представляется в качестве [деятельности](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C) [органов государственной власти](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%8B_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8) и их [должностных лиц](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%BE) по [практическому](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0) воплощению выработанного плана во благо общества и укреплению государства. Деятельность по государственному управлению традиционно противопоставляется, с одной стороны, политической деятельности, а с другой стороны, – деятельности по формулированию политического курса.

Усиление роли регионов в формировании и реализации управленческих решений на государственном уровне является результатом проведения неэффективной политики высшими эшелонами власти в области распределения полномочий на местах. Это заставляет органы местной власти и органы местного самоуправления пересматривать межрегиональные отношения и начать устанавливать свои правила распределения ресурсов (природных, материальных, человеческих) за счет введения практических шагов по контролю (а иногда даже и ограничению) за перераспределением имеющегося потенциала. Собственно это определяет начальный этап активного внедрения на все уровни государственного управления региональной политики (политики территориального развития).

При этом необходимо понимать, что регион, несмотря на всю совокупность подходов к этому понятию, – это сложная, целостная хозяйственно-политическая система взаимосвязанных элементов, расположенных в пределах конкретной территории со своими устоями, правилами поведения, культурой, связями. Именно регион выступает основным объектом осуществления государственной управления, направленного на улучшение качества жизни населения.

Если регион выступает объектом государственной политики, то население, проживающее в его пределах, может быть квалифицировано, как субъект государственной региональной политики. С точки зрения иерархии субъектов региональной политики, а именно органов государственной власти на региональном и местном уровнях, то к ним можно отнести комитеты, курирующие различные сферы региона; органы региональной власти (региональные администрации); региональные правительства (при федеративном государственном устройстве); местные органы государственной власти; органы местного самоуправления.

Наделение органов государственной власти на региональном и местном уровнях чрезмерными властными полномочиями может привести к такому достаточно негативному явлению, как региональный «эгоизм». Его сущность заключается в том, что приобретение дополнительных полномочий дает органам государственной власти соответствующего уровня возможности более эффективно (по их мнению) решать текущие территориальные проблемы, что в дальнейшем приводит к автаркии, замкнутости от внешнего мира. В случаях, когда регион богат ресурсами (как природными, так трудовыми), то появление регионального «эгоизма» благоприятно влияет на его социально-экономическое развитие, поскольку дает возможность диктовать выгодные для себя правила игры с партнерами. В обратных случаях региональный «эгоизм» может привести к появлению депрессивных территорий, обладающих деструктивными свойствами не только для примыкающих территорий, но и для всего государства в целом.

Государственная региональная политика является составной и неотъемлемой частью политики государства, которая направлена на пространственную организацию территории страны и размещение производительных сил, поддержание баланса и сохранение культурно-национальной матрицы общества, устранение региональной дифференциации, поддержание достойного уровня жизни и т.д. в соответствии с принятой государственной стратегией развития. Региональная политика государства включает в себя следующие ключевые элементы: стратегии, цели, задачи, правила, методы и инструменты. Основное значение в системе региональной политики имеет определение целей и выбор инструментов, которые определяют основы и перспективы развития страны, рассмотренное через призму региональной составляющей.

В настоящее время выделяют четыре основных типа политики территориального развития, каждый из которых направлен на отдельные факторы жизнедеятельности населения: стимулирующая, компенсирующая, адаптирующая и противодействующая региональные политики.

Стимулирующая региональная политика направлена на ускорение регионального развития путем поощрения новых видов деятельности, общественных отношений, путем инфраструктурной и информационной подготовки территории. Данная модель «базируется на выстраивании в рамках национального экономического пространства замкнутых технологических контуров «сырьевые отрасли – производство средств производства – производство потребительских товаров», что обеспечивало государству относительную экономическую независимость, порой граничащую с автаркией» [1, С. 39].

Стимулирующая политика нацелена на снижение институциональных барьеров для развития территорий с конкурентными преимуществами, чтобы за счет их ускоренного роста быстрее развивалась вся страна. Стимулирующая региональная политика доминирует в странах догоняющего развития.

Компенсирующая региональная политика [2], задача которой заключается в выравнивании межтерриториальных диспропорций путем перераспределения ресурсов между территориями, а также в выделении помощи (финансовой) отстающим регионам. Меры компенсирующей региональной политики в депрессивных и нуждающихся регионах страны предусматривает следующие действия:

- прямую финансовую помощь;

- займы на выгодных условиях и налоговые льготы;

- создание за счет государства производственной и социальной инфраструктуры;

- размещение государственных заказов;

- политика направления в необходимое русло миграционных потоков населения.

Иными словами, она использует те же методы, что и стимулирующая модель – прямое финансирование и внедрение новых видов деятельности, экономических отношений. При этом данная модель территориального развития в своем применении делает акцент на преодолении экологических и социальных проблем. Она представляет собой форму перераспределения ресурсов для уменьшения затрат регионального развития.

Компенсирующая региональная политика нацелена на смягчение пространственных диспропорций в социальной сфере, возникновение которых неизбежно при экономическом росте. Как правило, цели компенсирующей региональной политики не экономические, а социальные – она ориентирована на помощь отстающим регионам.

Адаптирующая региональная политика [3] дает возможность приспособить жизнедеятельность людей к существующим природным и хозяйственным условиям той или иной территории. Данный тип государственной политики территориального развития конкретизирует функционирование системы управления регионом в сложившихся социально-экономических условиях.

Основной целью данного типа является создание возможности рассмотрения и реализации многоступенчатого адаптационного процесса с позиции его моделирования в постоянно изменяющихся внутренних и внешних условиях. Он представляет собой блок активизации существующего потенциала региона, использование которого позволит сократить временные затраты на решение перспективных социально-экономических задач, повысить инвестиционную привлекательность региона и обеспечить рациональное использование имеющихся материальных и нематериальных ресурсов.

Адаптирующая региональная политика может быть охарактеризована следующими базовыми положениями:

1. Обоснование и проведение системы мероприятий по поиску и предложению материальных и нематериальных ресурсов и управление социально-экономической эффективностью их использования.

2. Реализация всех форм адаптирующей региональной политики:

- адаптирующая политика властных органов на всех уровнях иерархии власти (государственная, региональная, локальная, местная);

- адаптирующая политика других институциональных единиц (предприятий, союзов, ассоциаций и т. д.).

3. Включение следующих основных экономико-правовых элементов в адаптирующую региональную политику:

- систему законодательных и нормативных актов, регулирующих социально-экономическое развитие регионов;

- институциональной структуры с закреплением за местными институтами власти соответствующих полномочий по организации, координации, планированию и контролю (функциям управления) за развитием регионов;

- интегрирование адаптивных процессов местных институтов власти в открытую экономическую систему;

- определение и обоснование приоритетных направлений развития региона.

4. Обоснование наиболее рационального варианта адаптирующей региональной политики с охватом следующих возможных сценариев:

- проведение активной адаптирующей региональной политики, направленной на расширенное воспроизводство региона, структурную перестройку производства и обеспечение экономической безопасности региона;

- поддержание существующего уровня экономического развития региона в условиях сильного действия отрицательных факторов экономического развития (радикальная загрязненность местности и т.д.);

- управление отстающей (деградационной) адаптирующей региональной политикой в сложившихся условиях непрерывного снижения жизнедеятельности региона (снижение численности населения в регионах и т.д.).

Адаптирующая региональная политика позволяет сконцентрировать внимание участников управленческого процесса на решении вопросов приспособленческого характера, а также активизации существующих потенциалов того или иного региона. Решения отдельных задач по приспособлению жизнедеятельности людей к природным и хозяйственным условиям территории ускоряет процедуру согласования решений органов государственной власти и органов местной власти (органов местного самоуправления) и их оптимизации при принятии решений по управлению социально-экономическим развитием регионов.

Противодействующая региональная политика носит негативный характер и проявляется по причине некомпетентности работников управления. Она может сдерживать объективный процесс регионального развития и, одновременно, стимулировать тупиковые процессы. В настоящее время «отмечается парадоксальная ситуация. Действующие нормативно-правовые акты РФ закрепляют развитие, в первую очередь, группы регионов – полюсов роста. Но на уровне политической риторики руководители страны чаще говорят о политике выравнивания регионов. Безусловно, создать и поддерживать баланс между вероятностью усиления поляризации отдельных территорий, социальных всплесков в депрессивных регионах и желанием/необходимостью поддерживать «сильных» крайне сложно, но уровень развития политического управления в России позволяет решить эту задачу» [4, С. 169].

Особенностью данного типа региональной политики выступает отсутствие системного ведения отношений между центральной властью и отдельными территориями. Необходимость создания нормативно-правовой, «проектной базы регулирования этих отношений декларировалась как научным экспертным сообществом» [5, С. 18], так и действующими государственными органами местной власти.

Одной из важнейших задач современного государства является недопущение появления кризисных ситуаций в экономической, социальной, экологической составляющих развития отдельных регионов как возможной предпосылки появления высокой территориальной дифференциации, которая является нежелательной для любого нормально функционирующего государства. Для этих целей (преодоления значительной дифференциации в уровнях и качестве жизни населения) считается наиболее приемлемым последовательное приближение основных параметров уровня жизни населения и экономического и социального развития на худших территориях, по крайней мере, к среднему уровню по стране или по региону. Такая политика в масштабах отдельного государства получила название «политики выравнивания».

Отбор стратегических инициатив представляет собой сложный и многообразный процесс, важным звеном которого является SWOT-анализ как метод стратегического анализа внешней и внутренней среды. Этот метод предполагает обязательное проведение предварительного анализа основных факторов внешней и внутренней среды и сводится к анализу возможных комбинаций сильных и слабых сторон с предоставляющимися возможностями и грозящими угрозами. Получаемые комбинации сильных и слабых сторон с возможностями и угрозами выражаются в виде матрицы с четырьмя блоками: сила и возможности, сила и угрозы, слабость и угрозы, слабость и возможности. Собственно стратегические инициативы и представляют собой процесс перевода полученных парных комбинаций, которые в дальнейшем могут быть оформлены в виде стратегических целей.

Как было сказано выше, равенство регионов по экономическим и социальным вопросам является приоритетным направлением в выборе стратегии развития любого государства. Выступая видением будущего, желаемого, состояния государства, стратегия объединяет в себе миссию, цели и задачи развития государства на долгосрочную или среднесрочную перспективы. «Региональная политика и стратегия регионального развития в постсоветский период определенным образом эволюционировали, акценты в целеполагании заметно сместились от концепции выравнивания к концепции эффективности на основе целенаправленной дифференцированной поддержки регионального развития в инновационном направлении» [6].

Важнейшей составляющей развития территорий, как совокупности общественных отношений, направленных на достижение задаваемых в определенной перспективе главных целей территориального развития, и как определенная организационная совокупность отдельных элементов, обеспечивающих стратегирование, прогнозирование, программирование и стратегическое планирование, должна становиться система стратегического управления территориальным образованием, определяющая границы выбора стратегических приоритетов развития территорий.

Любое развитие невозможно без использования инструментария, направленного на определение приоритетов, сроков этого развития на ближайшую либо отдаленную перспективу. Таким инструментарием может выступать стратегический, аналитический документ, содержащий описание системы представлений о стратегических целях и приоритетах (задачах) регионального развития, средствах достижения намеченных целей и порядке (правилах и этапах) реализации задач регионального развития с учетом наличия реальных ресурсов – концепция стратегического развития региона. Разработкой данного стратегического документа должны заниматься органы государственной власти высшего эшелона. При этом государственное управление должно реализоваться в формах стратегий, прогнозов, стратегических планов, региональных программ, оперативных планов. В своем единстве названные формы образуют своеобразную многоуровневую систему стратегического планирования.

При выборе стратегических направлений развития территорий (территориальных образований), формализующих по уровням (государственном, региональном стратегическом и региональном тактическом) необходимые связи и взаимозависимости в многоуровневой системе стратегического планирования территориального развития, должен стать метод пространственно-временной декомпозиции (метод каскадирования) миссии, целей, направлений и задач стратегического развития территории.

Пространственно-временное позиционирование территориальных образований (в рамках возможной детерминации) призвано определять их месторасположение не только по отношению друг к другу (по состоянию на установленный момент времени), но и выявлять совокупные преимущества каждого из них за относительно продолжительный отрезок времени. Можно предположить, что основным инструментом, призванным обеспечивать поступательное развитие территориальных образований (в том числе и сопредельных территорий) в межтерриториальном измерении, наряду с отдельными организационными формами межтерриториальных экономических взаимодействий и межтерриториального сотрудничества, могла бы стать многоуровневая система стратегического планирования.

Согласование целей государственного управления должно обеспечиваться посредством построения «дерева целей» – иерархической системы, учитывающей цели, содержащиеся в конкретных формах используемых методов: стратегии, прогноза, стратегического плана, региональных программ, индикативных планов. При этом такие цели должны быть реалистичными и измеряться конкретными показателями. Главное требование к построению «дерева целей» состоит в необходимости обязательной декомпозиции цели по уровням соответствующих методов и определения системы показателей, позволяющих измерить достижение (не достижение) поставленных целей.

Для выявления причинно-следственных связей или установления соответствия между стратегическими документами, основанных на оценках возможного сопряжения их элементов, а также для выбора приоритетов развития территории могут быть использованы приемы декомпозиции замысла перспективного территориального развития с использованием основных свойств горизонтального (в одноуровневом измерении) и вертикального (в межуровневом измерении) анализа.

Для выявления наличия или отсутствия причинно-следственных связей или соответствий между основными элементами замысла перспективного развития территориального образования может использоваться одноуровневый анализ. Сущность горизонтального (одноуровневого) анализа сопряжения основных элементов замысла перспективного развития территориального образования заключается в том, чтобы внутри каждого из стратегических документов определить соответствия между элементами: миссией, стратегической целью, основными направлениями (подцелями) и задачами и определить наличие возможных отклонений между ними.

Для более точного выяснения наличия или отсутствия причинно-следственных связей или соответствий между основными элементами замысла перспективного развития территориальных образований необходимо использовать иерархический анализ. Иерархический анализ предполагает исследование содержательной части каждого в отдельности из основных элементов замысла (миссии, стратегической цели, основных направлений и задач) между стратегическими документами, но в межуровневом соотношении (государственный, региональный, муниципальный), что позволяет более точно определиться с наличием возможных отклонений между ними. Вертикальный (иерархический) анализ основных элементов замысла перспективного развития территориальных образований предполагает следующий алгоритм: вначале анализируется содержательная часть миссии по уровням (государственный, региональный и муниципальный); затем по этой же схеме анализируются стратегические цели; далее основные направления; и, наконец, задачи стратегического развития.

Таким образом, использование широкого спектра инструментария государственной территориальной политики позволяет формировать желаемый образ будущего экономики региона, что становится невозможным без поиска и разработки соответствующих теоретических положений, обоснования методической базы и выявления особенностей прикладного применения существующих научных разработок, которые существенным образом расширяют возможности эффективного (с минимальными издержками и максимальным результатом) определения стратегических направлений развития территорий (регионов).

**Библиографический список**

1. Федоров, Г.М. Трансграничные регионы в иерархической системе регионов: системный подход / Г.М. Федоров, В.С. Корнеевец // Балтийский регион. Теория региональных исследований. – 2009. –№2. – С. 32-41.

2. Ленин, В.И. Еще раз о профсоюзах, о текущем моменте и об ошибках тт. Троцкого и Бухарина / В. И. Ленин. Полное собрание сочинений. Том 42. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 264-304.

3. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.

4. Зубаревич, Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста / Н.В. Зубаревич // Вопросы экономической политики. – 2009. – № 1-2. – С. 161-174.

5. Попов, Р.А. Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России / Р.А. Попов, А.С. Пузанов // ЭКО. – 2018. – № 8. – С. 7-22.

6. Глухова, Е.В. О роли городов в развитии мировой экономики / Е.В. Глухова // Современные проблемы образования и науки. - 2005. – № 1. – С. 25-27.

**Информация об авторах**

Василенко Валерий Николаевич (ДНР, г. Донецк) – доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, Государственная организация высшего профессионального образования «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского» (83050, ДНР, г. Донецк, ул. Щорса, дом 31; bulava1953@mail.ru).

Василенко Дмитрий Валериевич (ДНР, г. Донецк) – кандидат экономических наук, доцент, Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе ДНР» (83015, ДНР, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163а; dima\_vasilenko@list.ru).

**Vasylenko V.N.**

**Vasylenko D.V.**

**TO THE QUESTION OF THE POLICIES FOR FORMING THE IMAGE OF THE FUTURE OF THE REGIONAL ECONOMY**

**Annotation.** *The possibilities for the formation and implementation of public administration may fully depend on how effectively the territorial development policy is implemented, as well as on the choice of modern public administration technologies. The main horizon for the implementation of such a policy should be the formation of an image of the future economy of the region.*

**Keywords:** *economy, development, territory, region, regional policy*

### Information about the authors

Vasylenko Valery Nikolaevich (DPR, Donetsk) – Doctor of Economics, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, State organization of higher professional education «Donetsk national university of economics and trade named after Mikhail Tugan-Baranovsky» (83050, DPR, Donetsk, Shchorsa St., 31; bulava1953@mail.ru).

Vasylenko Dmitry Valerievich (DPR, Donetsk) – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, State educational institution of higher professional education «Donetsk academy of management and civil service under the head of the DPR» (83015, DPR, Donetsk, Chelyuskintsev St., 163a; dima\_vasilenko @list.ru).

### References

1. Fedorov, G.M. Cross-border regions in the hierarchical system of regions: a systematic approach / G.M. Fedorov, V.S. Korneevets // Baltic region. Theory of regional studies. - 2009. -№2. - S. 32-41.

2. Lenin, V.I. Once again about the trade unions, about the current situation and about the mistakes of vols. Trotsky and Bukharin / V. I. Lenin. Full composition of writings. Volume 42. - M .: Publishing house of political literature, 1967. - S. 264-304.

3. Regional policy: foreign experience and Russian realities / Ed. A.V. Kuznetsova, O.V. Kuznetsova. - M.: IMEMO RAN, 2015. - 137 p.

4. Zubarevich, N.V. Regional development and regional policy over the decade of economic growth / N.V. Zubarevich // Questions of economic policy. - 2009. - No. 1-2. - S. 161-174.

5. Popov, R.A. The contours of the new state policy in relation to the cities and urban agglomerations of Russia / R.A. Popov, A.S. Puzanov // IVF. - 2018. - No. 8. - S. 7-22.

6. Glukhova, E.V. On the role of cities in the development of the world economy / E.V. Glukhova // Modern problems of education and science. - 2005. - No. 1. - S. 25-27.