

# ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СВОБОДНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

**БАРКОВ Я. И.**

*доктор экономических наук*

**Симферополь**

**Р**азнообразии, а иногда и резкие различия природно-климатических условий в регионах страны, обуславливают различия между ними по уровню экономического развития и условиям жизни населения.

Оценка, анализ и прогнозирование в регионах должны учитывать разнообразие видов регионов и различия в объемах полномочий органов власти различных уровней. Все это делает необходимым разработку теории и практики региональных экономики и политики. Поскольку свободные экономические зоны определяются пространственной локализацией и соответствуют понятиям и теории региона, то, следовательно, к ним применимы теория и практика региональных экономики и политики в СЭЗ, которые еще не имеют достаточного уровня их изучения.

Вопросами теоретического обоснования региональных экономики и политики и связанных с ними проблем занимались: Чумаченко Н. [1]; Якобсон А. [2]; Градов А., Кузин Б., Медников М., Соколицын А. [3]; Гутман В., Мироедов А., Федин С. [4]; Севастьянов Л. [5]; Подсолонко Е. [6]; Дергачев В. [7]; Бережная И. [8]; Михуринская Е. [9] и другие.

Несмотря на то, что вопросы научных исследований в области региональных экономики и политики в последние годы ведутся достаточно интенсивно, однако систематизация их для режимов открытой экономики (в частности СЭЗ) достаточно не изучена.

*Целью исследования* является изучение проблем формирования и функционирования региональных экономики и политики в СЭЗ.

Основные результаты исследования проведены с учетом анализа современного состояния изучения региональных экономики и политики. Если рассматривать региональную политику в теоретическом плане, то ее теория получила развитие в 60-х годах XX столетия. Однако сама по себе региональная политика независимо от теоретических обобщений проводилась на протяжении всего развития бывшего СССР (региональные разделы ГОЭЛРО, пятилетние планы). Анализ мировой практики свидетельствует о том, что во второй половине XX века наметилась ярко выраженная тенденция к децентрализации в принятии решений и, соответственно, к неуклонному повышению самостоятельности регионов. Во всех развитых странах штаты, провинции, земли, префектуры наделены правами самостоятельного решения многих региональных проблем без согласования с центром.

В мировой и отечественной литературе имеется множество всевозможных определений региональной политики, которая может быть рассмотрена как система понятий, характеризующих все ее стороны. В основе этой системы лежит представление о региональных интересах и их взаимодействии с другими группами интересов.

Под региональными интересами понимаются такие материальные и духовные интересы личности, удовлетворение которых зависит в значительной степени от местожительства и которые в то же время являются общими для большей части населения данной территории. Это определение справедливо для региона любого ранга и, следовательно, интересы системы, подсистемой которой является каждый регион, тоже должны рассматриваться как региональные. Но чем выше ранг, тем более абстрактный характер приобретают системные интересы, тем больше их самостоятельность по сравнению с интересами индивидов.

Так, государственные интересы, которые, по идее, объединяют интересы всех граждан, всех социальных групп, всех регионов, на самом деле достаточно обособлены. Проводя региональную политику, государство стремится в идеале заботиться о благосостоянии населения каждого региона, но ограничителем при этом выступают одновременно интересы других регионов и собственные (например, военно-стратегические) интересы государства.

**П**онятие региональных интересов исходит из предположения, что человеку свойственно стремиться к удовлетворению своих потребностей по месту жительства, а не за счет миграций. Содержание региональных и государственных интересов и их взаимодействие определяется при условии, что следует иметь в виду регион, который предстает как точка, т. е. происходит отвлечение от пространственной дифференциации региональных интересов.

В этом случае как региональные, так и государственные интересы в очень большой мере связаны с масштабами производства в регионе и, как следствие, – с численностью населения. Поэтому рост производства, населения, занятости и доходов довольно условно можно было бы рассматривать как количественный показатель регионального развития – т. е. процессов, соответствующих региональным интересам. Но при этом следует иметь в виду, что понятие развития гораздо шире, оно включает и важные качественные составляющие.

Однако в некоторых аспектах экономический рост прямо противоречит региональным интересам. Это прежде всего чистота окружающей природной среды, которую нарушает практически любая производственная деятельность. До определенного момента выгоды от экономического роста позволяют «не замечать» этого,

но с продолжением роста ущерб, наносимый природной среде, начинает перевешивать все выгоды.

При взаимодействии региональных и государственных интересов выразителем последних выступают центральные органы управления, а первых – как местные органы управления и самоуправления, так и непосредственно население, проявляющее свои интересы не только через референдумы и предпочтения на выборах, но и посредством митингов, демонстраций, выступлений в печати и т. п.

Такое понимание осложняется тем, что местные органы управления, во-первых, в той или иной мере (в зависимости от фактических принципов их формирования) сочетают в себе – иногда парадоксальным образом – представительство государственных и региональных интересов; во-вторых, выступают субъектами общесистемных интересов по отношению к подсистемам своего региона. Постольку, поскольку региональные и государственные интересы связаны с экономическим ростом, региональная политика включает в себя размещение производства (это относится и к тем случаям, когда рост противоречит региональным интересам – тогда речь идет как бы об отрицательном размещении, т. е. о ликвидации, сокращении или нерасширении производства). Это вовлекает в анализ еще одну группу субъектов со своими специфическими интересами – собственников средств производства.

В рыночной экономике это предприниматели и компании. Однако с точки зрения региональной политики, существует коренное различие между этими двумя категориями собственников. Как подлинными субъекты особых интересов должны рассматриваться крупные собственники – фирмы, располагающие более чем одним предприятием и не привязанные в размещении к определенной точке, региону и даже стране. Их интересы экстерриториальны и сводятся исключительно к извлечению максимальной прибыли. Владельцы же одного предприятия, вынужденные вкладывать капиталы исключительно по месту жительства и ориентированные преимущественно на местный рынок, при всех своих классовых противоречиях с другими социальными группами населения, объединены с ними общностью региональных интересов. Очевидно, что интересы субъектов – участников региональной политики – противоречивы. Налицо следующие группы противоречий:

- ✦ между интересами различных регионов, конкурирующих между собой и как товаропроизводители, и как объекты размещения государственных и частных инвестиций, а также других проявлений региональной политики;
- ✦ между интересами регионов и крупных собственников средств производства (последние в одних случаях не склонны размещать производства, в которых заинтересован регион, а в других – стремятся разместить производства или не желают демонтировать существующие, в которых регион не заинтересован);
- ✦ между интересами государства (которое может выступать защитником региональных интере-

сов, а может и иметь собственные) и крупных собственников средств производства;

- ✦ между интересами государства и каждого в отдельности региона [1].

К этому следует добавить противоречия между крупными собственниками средств производства, между различными социальными группами внутри региона.

Разумеется, все противоречия носят диалектический характер, конфликтующие стороны тесно связаны друг с другом и друг в друге заинтересованы. Можно утверждать, что основное содержание региональной политики составляет сглаживание (а не ликвидация, согласование и т. п.) противоречий между участниками региональной политики.

Однако такое утверждение будет неполным, если не учесть неравноправие субъектов интересов. Все они участники региональной политики, но субъектом региональной политики является лишь государство (или, в случае внутрирегиональной политики, регион как субъект общесистемных интересов).

Классовый и национальный характер государства обуславливает государственную идеологию, которая ложится в основу идеологии всей социально-экономической политики и конкретизирующей ее *идеологии региональной политики* [2].

Под государственной идеологией понимается сложившаяся в обществе и закрепленная как правовыми нормами, так и обычаями система ценностей, позитивное или негативное отношение к таким фундаментальным понятиям, как: права личности, частная собственность, монополия, социальная справедливость, национальная культура вообще и конкретные традиции данной национальной культуры, семья, религия, экология, коллективизм и т. д. Все это не может не задавать определенные рамки региональной политики.

Вместе с тем как общество состоит из людей и социальных групп, так и его идеология складывается из индивидуальных и групповых представлений. Фактически в политику закладывается идеология ее разработчиков, которые при этом, естественно, зависимы от идеологии государственной [3].

**Т**аким образом, идеология является первым звеном логики региональной политики. Последние же звенья этой логики достаточно хорошо известны, именно им посвящена в основном литература по региональной политике и по размещению производства. В литературе они традиционно описываются как стадии процесса планирования – управления: предплановая, плановая, реализация планов; иногда, когда речь идет о крупномасштабных инвестиционных проектах, добавляют еще одну стадию – стабильного функционирования. Такое разграничение имеет смысл использовать, осознавая, однако, некоторую его условность. Последнее в первую очередь относится к различию между предпланированием и планированием.

В экономической литературе чаще говорят о стратегии и тактике региональной политики. Смысл этих понятий очевиден; очевидно также, что разграничение между стратегией и тактикой достаточно условно, на-

пример, годовой план можно рассматривать как тактический по сравнению с 5-летней программой, но по сравнению с оперативными решениями по распределению средств он выглядит как стратегия. Идеология государства и региональной политики позволяет разрабатывать концепцию развития региона, как общее представление о его будущем, которое в отличие от идеологии конкретно и опирается на анализ реальной ситуации в регионе и государстве.

При выработке концепции региональной политики учитываются какие современные тенденции можно рассматривать как прогрессивные, подлежащие вводу в концепцию на будущее, а такие как реакционные, желательно преодолеть.

Такая постановка вопроса основана на далеко не бесспорном философском представлении о наличии неких единых общечеловеческих ценностей и об историческом процессе как сложном, противоречивом, но, в конечном счете, направленном в сторону все более полной реализации этих ценностей. Соответствующий такому направлению вектор и принято называть *социальным прогрессом*, а существующие на каждом данном этапе тенденции исторического процесса можно называть *процессами развития*, если они направлены вдоль этого вектора.

Разумеется, любые конкретные представления о содержании общечеловеческих ценностей и социального прогресса неизбежно субъективны. Для оценки прогрессивности той или иной тенденции, идеи, концепции представляется очень плодотворным разграничение, которое коротко можно выразить так: главная ценность – либо человек, либо система (государство, нация и т. п.). Выбирая между ними, мы как раз и реализуем свою субъективность. Исходя из нее, возможно выделить четыре важнейших современных процесса развития: 1. Экологизация; 2. Регионализация; 3. Космополитизация (интернационализация); 4. Конвергенция [4].

**Д**ля Украины конвергенция сегодня означает именно вхождение в мировую систему, ориентацию на развитые страны мира (то ценное, что было в отечественном опыте, уже впитано мировой культурой и вернется к нам вместе с ней), а, следовательно, капитализацию в экономике, демократизацию в политике, модернизацию в производстве. Логическая цепочка «идеология – концепция (система тенденций) – практическая деятельность» лежит в основе содержательной организации (т. е. конкретных направлений и мероприятий) региональной политики. При этом на уровне отчасти идеологии, отчасти концепции определяется характер региональной политики: входит ли в ее состав (а возможно, и занимает исключительное место) национальная политика, политика размещения производства, экологическая или социально-экологическая, демографическая политика и т. д., а также является ли политика сплошной или выборочной (т. е. охватывает ли всю территорию страны). Теоретическая база определяется на уровне как концепции, так и стратегии (поскольку стратегия жестко с концепцией не связана, при выборе стратегии принимаются самостоятельные решения).

В то же время сама конструкция и документальное оформление логики региональной политики (т. е. набор входящих в нее звеньев, включая наличие или отсутствие концепции как выраженного звена) представляет собой составную часть институциональной организации региональной политики. Другую ее составную часть образует система органов – субъектов региональной политики, различающихся функционально (законодательные, исполнительные, финансирующие, контрольные, консультационные и т. д.) и иерархически, вместе с распределением прав и возможностей между ними. И, наконец, региональная политика характеризуется территориальной организацией, которая во многом пересекается как с институциональной (территориальные иерархии органов и их функций), так и с содержательной (пространственная конкретизация мероприятий) организацией [5].

Очевидно, что, поскольку региональная политика может иметь различные проявления – в соответствии со своим характером, на различных стадиях и т. д., можно говорить о территориальной организации планирования, управления, национальной политики и т. д. Будучи одной из форм организации региональной политики, рассматриваемая категория одновременно представляет собой частный случай территориальной организации общества.

Отсюда, региональная политика государства опосредуется как деятельность его на региональном уровне, которая определяется мерой разделения власти между государством (центром) и регионами. Каждый регион, при этом, проводит свою политику, которая олицетворяет деятельность его по достижению собственных региональных целей в соответствии с обладаемой им властью.

**Т**аким образом, можно сделать следующие выводы: одновременно может быть региональная политика государства и политика самих регионов; региональная политика государства и регионов – иерархична по одному уровню власти (управления) к другому, вершиной которой является региональная политика государства (центра).

При этом надо отметить, что в общем случае политика регионов не обязана строго коррелировать с региональной политикой государства. Регионы могут иметь свои приоритеты, направления, иногда не совпадающие с государственными.

Практическая сторона региональной политики заключается в выборе на каждом этапе развития соответствующих ему задач и приоритетов. Однако общей целью государственной региональной политики и политики регионов обязательно должны быть поставлены цели развития и безопасности государства и повышение качества жизни и благосостояния населения. Девиз: «Сильные регионы – сильное государство», таким образом, претворяется в жизнь.

Для настоящего времени приоритетными являются задачи разделения власти в направлении расширения прав регионов, укрепления их финансового обеспечения, снижение межрегиональной напряженности и напряженности в отношениях центр – регионы с учетом условий и особенностей каждого региона.

Государственная региональная политика и политика регионов – это не разрозненные части, а одно целое, взаимодополняющее и обогащающее друг друга.

Региональную политику можно подразделить на два вида: *стратегию и тактику государства* и *внутреннюю политику региона*. Региональная политика государства – это направленные на выравнивание условий деятельности регионов и их результатов; эффективное использование региональных ресурсов и возможности повышения эффективности деятельности регионов. Внутренняя политика регионов – это использование всех ресурсов региона для повышения благосостояния населения, совершенствование структуры материального производства, улучшение состояния окружающей среды, развитие социальной инфраструктуры, содействие развитию предпринимательства и экономическому росту региона.

Развитие региона представляет собой объект управления. Соответственно, управление регионом должно осуществляться на основе определенных принципов и правил. Принципы управления регионом, его развитием определяет региональная политика.

Основные принципы региональной политики должны обеспечивать:

1. Соответствие их условиям текущего периода жизни общества, при этом некоторые принципы должны быть достаточно долговременными;

2. Необходимость принципа законности, которые обеспечивает стабильность и незыблемость принятого распределения власти между центром и регионами [6].

Региональная политика государства не может быть направлена на пользу одних регионов в ущерб других. В целом государственная региональная политика базируется на следующих основных принципах:

1. Приоритет общенациональных интересов.

2. Учет особенностей регионов, выравнивание их уровней социально-экономического развития.

3. Социальная справедливость, обеспечение всем регионам равных условий развития.

4. Обеспечение законности и стабильности в распределении властных полномочий между центром и регионами.

5. Ресурсное обеспечение проведения государственной региональной политики.

6. Плановость в проведении государственной региональной политики.

7. Создание системы регионального управления, отвечающей государственной региональной политике.

8. Учет влияния глобальных факторов и расширение внутренних и внешних интеграционных процессов; в т. ч. с Россией, ЕС, США и др [7].

В соответствии с большим многообразием процессов в регионах могут быть выделены отдельные части (стороны) региональной политики государства: экономическая, социальная, экологическая, инновационная, инвестиционная, гуманитарная, ментально-культурная, национальная, управленческая, демографическая, внешнеэкономическая. При этом, общегосударственная, внешнеполитическая, оборонная политика имеют также региональные аспекты.

По каждому из этих направлений устанавливаются с позиции государства цели, задачи и их приоритеты, преобладающие в региональном аспекте следующим образом:

✦ государство устанавливает права, сферы, ресурсы, методы работы регионов;

✦ государство осуществляет определенные целенаправленные действия в отношении конкретных регионов;

✦ государство делегирует определенную деятельность конкретным регионам [8].

Весь набор этих и подобных им установлений государства в отношении конкретных направлений внутренней политики – и есть государственная региональная политика.

Многообразие направлений региональной политики определяет междисциплинарный характер исследований региональной экономики на базе методов теоретической экономики, экономической географии, теории государства и права, теории управления, социологии, демографии и т.п., обосновывая свои экономические закономерности формирования и развития отношений между центром и регионами.

Каждое из перечисленных выше направлений региональной политики может в свою очередь дифференцироваться на свои составляющие. Поскольку региональный анализ – это исследование вопросов размещения хозяйственной системы на территории государства (мира) с точки зрения разделения этой территории на отдельные регионы, – он является предосновой построения региональной экономики, дополняя и развивая пространственный анализ экономики, который включает изучение экономической системы на основе моделирования размещения центров сосредоточения населения, межрайонных экономических связей, оптимального размещения производства и т. п.

Объектом исследований регионального анализа является складывающаяся в регионе ситуация, составными частями которой являются следующие ее виды: экономическая, социальная, финансовая, политическая, экологическая и т.п., наиболее острые конфликтные проявления которых обуславливают уровень социальной напряженности в регионе.

Кризисные ситуации в стране, соответственно, приводят к кризисным ситуациям в регионах, наиболее важные из которых кризисные явления в экономике.

Кризисные ситуации в экономике, угрожающие экономической безопасности, можно предотвратить или нейтрализовать. Важной задачей нейтрализации региональных кризисных ситуаций является обеспечение сбалансированности специфических, в первую очередь экономических, интересов регионов и страны в целом.

Меры по нейтрализации кризисных ситуаций в экономике регионов включают:

✦ макроэкономическое регулирование (налоговое и бюджетно-финансовое);

✦ институциональное регулирование (приватизация и акционирование, санация убыточных предприятий, формирование Фондов стабилизации, поддержки предпринимательства и др.);

- ✦ государственное территориальное регулирование (поддержка отдельных городов и районов, регулирование транспортных тарифов, реализация государственных территориально-ориентированных целевых программ) [9, 89 – 100].

Среди мер нейтрализации региональных кризисных ситуаций особое место занимает разработка государственных и региональных целевых программ, которые сочетают возможности государства, регионов и хозяйствующих субъектов, где определяются: цели и задачи; подпрограммы, увязанные с задачами; система мероприятий (включая инвестиционные проекты); финансовое обеспечение программы; ее эффективность; механизм управления реализацией программных мероприятий.

Современная система механизмов нейтрализации угроз экономической безопасности включает прямые и косвенные методы государственного регулирования развития территорий.

К *прямым методам* относятся: размещение госзаказов на поставку продукции для общегосударственных нужд; прямое инвестирование инвестиционных проектов в регионах; государственные целевые программы регионального характера; административно-правовое регулирование.

К *косвенным методам* относятся: налогообложение хозяйственных субъектов; использование территориально-локализованных экономических льгот.

Экономическая политика каждого региона, находящегося на территории того или иного субъекта государства, должна быть ориентирована на патернализм по отношению к тем хозяйствующим экономическим агентам, которые обслуживают принятые в стратегическом плане субъекта государства региональные стратегии зон хозяйствования (РСЗХ).

**Г**армонизация интересов региона и интересов предприятия наступает тогда, когда выбранный предприятием набор стратегий зон хозяйствования предприятия (СХЗП) корреспондируется со спектром РСЗХ, включенных в индикативный стратегический план развития социально-экономической сферы региона, находящегося в юрисдикции субъекта государства. Отсюда следует, что, разрабатывая экономическую стратегию, предприятие должно определить, обслуживание какого набора СХЗП позволит ему наилучшим образом использовать имеющиеся ресурсы, получив при этом налоговые, кредитные и иные преференции, обусловленные принятой в регионе экономической политикой.

Поскольку концепция региональной экономической политики отражает интересы субъекта государства и Центра, то поведение предприятия будет соответствовать стратегическим интересам национальной экономики, интересам региона и его партнеров, а также собственным интересам предприятия.

При этом региональные программы достаточно автономны в тактических решениях, основой которых является широкое делегирование прав государства, в т.ч. внешнеполитические, финансовые, налоговые и т.п.

Анализируя вышеизложенное и учитывая основные признаки свободных экономических зон (простран-

ственная и временная локализация; режим открытой экономики; специальные налоговый, правовой, хозяйственный режимы; специфичный режим управления; отраслевая поляризация; различные виды приоритетов и протекционизма; непосредственная связь с государством и межрегиональные отношения и т.д.), можно сделать вывод, что свободные экономические зоны полностью соответствуют понятиям теории региональных развития, политики и экономики, что позволяет обеспечить теоретическую основу их формирования и эффективного функционирования.

## ВЫВОДЫ

1. Цель создания свободных экономических зон полностью совпадает с целью региональной экономики, расширяя и дополняя ее на базе концентрированного влияния персонализации инвестиционного и инновационного процессов для осуществления всех функций экономики региона.

2. Рассмотрение СЭЗ можно проводить используя все элементы теории региональной экономики (региональной политики, планирования, стратегии и т.п.).

3. Региональная ситуация (экономическая, политическая, финансовая, социальная, экологическая, инвестиционная, инновационная, социальной напряженности и т.д.) является интегральным фактором диагностики и оценки региональной экономики. Ее основная особенность – многогранность и динамичность. Для ее оценки необходимо рассматривать перспективы изменения различных аспектов складывающейся в регионе ситуации, наиболее негативное влияние которой в состоянии неопределенности, неустойчивости и плохой прогнозируемости.

4. Кризисные ситуации являются главным источником угроз экономической безопасности регионов, которые делают уязвимой общую национальную безопасность страны, что делает одним из важнейших стратегических направлений региональной и государственной политики выработку мер, нацеленных на ликвидацию кризисных ситуаций.

5. Одним из главных направлений в региональной политике является определение места региона в системе национальной экономики, которое позволило бы согласование стратегических целей развития национальной и региональных экономик, предприятий, для выстраивания «вертикали интересов» всех уровней иерархии и максимальной координации их.

6. Для территориального развития и построения региональной политики СЭЗ понятие приоритетов определяется как выбор целей, отраслей, видов и форм деятельности, идеологий, направлений научных исследований и прикладных разработок; развития их на базе предоставления преимущественных прав, режимов (налогового, правового, административно-хозяйственного, финансового, инвестиционно-инновационного и др.) для достижения этих целей на отведенных территориях.

7. Одновременно может быть в стране региональная политика государства и политика регионов (СЭЗ).

8. Региональная политика государства и регионов (в т.ч. СЭЗ) – иерархична по одному уровню власти

(управления) к другому, вершиной которого является региональная политика государства (центра).

9. Регионы (в т. ч. СЭЗ) могут иметь свои приоритеты, направления, иногда не совпадающие с государственными. ■

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **Чумаченко Н.** Экономические реформы и свободные экономические зоны Китая / Н. Чумаченко.– Донецк: ИЭП НАНУ, 1994.– 75 с.

2. **Якобсон А.** Территориальная организация региональной политики. / А. Якобсон.– Новосибирск: ИЭ и ОППСО РАН, 1994.– 180 с.

3. **Градов А.** Региональная экономика. Принципы и модели управления предпринимательским климатом региона / А. Градов, Б. Кузин, М. Медников, А. Соколицын.– Спб.: Питер, 2003.– 221 с.

4. **Гутман В.** Управление региональной экономикой. / В. Гутман, А. Мироедов, С. Федин. Финансы и статистика.– М., 2001.– 176 с.

5. **Севастьянов Л.** Индикаторы социально-экономического развития регионов: Методические подходы к разработке / Л. Севастьянов. Методические подходы к разработке // Регион: Экономика и социология.– 1994.– № 2.– М., 1994.– 36 с.

6. **Подсолонко Е.** Реструктуризация региональной экономики / Е. Подсолонко.– К.: ЦУЛ, 2003.– 423 с.

7. **Дергачев В.** Геоэкономика / В. Дергачев.– Киев: ВИРА-Р, 2002.– 502 с.

8. **Бережная И.** Социализация региональной политики: Стратегические цели и актуальность для современного общества / И. Бережная // Экономика и управление.– 2010.– № 2.– Симферополь.– С. 13 – 16.

9. **Михуринская Е.** Новая региональная политика: цель и основные ориентиры. / Е. Михуринская // «Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля.– 2010.– № 5. Том 2. С. 89 – 100.