



УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ ДЛЯ МАГИСТРОВ

М. П. Буров

**РЕГИОНАЛЬНАЯ
ЭКОНОМИКА
И УПРАВЛЕНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ**

УЧЕБНИК



М. П. Буров

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА
И УПРАВЛЕНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ**

Учебник

3-е издание

Рекомендовано

федеральным государственным автономным учреждением
«Федеральный институт развития образования» (ФГАУ «ФИРО») в качестве учебника для использования в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих программы ВО по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Менеджмент»
(уровень магистратуры)

Регистрационный номер рецензии 212 от 27 июня 2016 г.

Москва

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
2020

УДК 332.1
ББК 65
Б91

Автор:

М. П. Буров — доктор экономических наук, профессор.

Рецензенты:

П. И. Бурак — доктор экономических наук, профессор, вице-президент РАЕН, действительный член РАЕН, директор Института региональных экономических исследований.

С. Ю. Глазьев — доктор экономических наук, профессор, академик РАН, заведующий кафедрой экономической политики и экономических измерений Института инновационного управления экономикой Государственного университета управления.

П. Ф. Лойко — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, действительный член РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, профессор-консультант Учебно-научного центра «Земля» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В. А. Михайлов — заведующий кафедрой национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук, профессор, член Совета при Президенте Российской Федерации по международным отношениям, заслуженный деятель науки РФ.

Буров М. П.

Б91

Региональная экономика и управление территориальным развитием: Учебник для магистров / М. П. Буров. — 3-е изд. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2020. — 446 с.

ISBN 978-5-394-04010-8

В учебнике, подготовленном в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования, рассматриваются теория и практика региональной экономики и управления территориальным развитием. Особое внимание уделено таким относительно новым по содержанию темам с современными подходами, как проблемы регионального экономического роста и социально-экономического развития, закономерности и принципы формирования межрегиональных экономических связей в региональной системе, оценка эффективности межрегиональных отношений, управление развитием конкурентных преимуществ регионов, технологии стратегического планирования в регионах, проблемы развития особых экономических зон и др.

Для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», аспирантов, преподавателей экономических вузов и факультетов, научных работников и практических специалистов в сфере региональной экономики и управления территориальным развитием.

ISBN 978-5-394-04010-8

© Буров М. П., 2017

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
Раздел I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	19
Глава 1. Теоретические основы региональной экономики и управления территориальным развитием	19
1.1. Предмет, объект и методы исследования региона как объекта хозяйствования и управления	19
1.2. Понятие “экономическое пространство”. Цели и задачи пространственного развития современной российской экономики	27
1.3. Этапы развития отечественных региональных исследований. Зарубежные теории размещения производства. Современные исследования в региональной науке	39
1.4. Регион и экономическое районирование. Порядок объединения субъектов Российской Федерации	53
1.5. Типология российских регионов. Типы проблемных регионов	83
Вопросы для самопроверки	97
Глава 2. Территориальная (пространственная) организация общества. Размещение производительных сил	99
2.1. Сущность территориальной (пространственной) организации общества	99
2.2. Природно-ресурсный потенциал России, его рациональное использование и роль в развитии регионов	101

2.3. Производительные силы и механизмы их размещения	119
2.4. Межрегиональные связи. Взаимодействие российских регионов	124
2.5. Региональный хозяйственный комплекс. Специализация и комплексное развитие	141
2.6. Система региональных рынков и проблемы ее формирования. Конкурентная среда и инфраструктура региональных рынков	149
Вопросы для самопроверки	158
Глава 3. Региональный экономический рост и социально-экономическое развитие	161
3.1. Понятие экономического роста и социально-экономического развития	161
3.2. Измерители темпов и масштабов экономического роста	165
3.3. Источники экономического роста	166
3.4. Модели темпов роста и экономического равновесия....	170
3.5. Измерители макроэкономических циклов	179
Вопросы для самопроверки	183
Глава 4. Монополии в региональной экономике	184
4.1. Региональный монополизм и тенденции его развития	184
4.2. Электроэнергетика как монополизирующий фактор развития экономики страны и регионов	190
4.3. Измерение позиций естественных монополий в экономическом пространстве страны и ее регионов	192
4.4. Влияние регионального монополизма на эффективность экономики регионов	195
4.5. Современные проблемы и механизмы взаимодействия естественных монополий с субъектами региональной экономики	198
Вопросы для самопроверки	199

Раздел II. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	201
Глава 5. Государственное регулирование территориального развития	201
5.1. Сущность государственного регулирования социально-экономического развития регионов	201
5.2. Комплексное социально-экономическое прогнозирование и планирование — важнейшее направление государственного регулирования развития регионов. Региональное стратегическое планирование	205
5.3. Региональные финансы и бюджетно-налоговая система	225
5.4. Предпринимательство в системе регионального хозяйства	232
5.5. Межрегиональные экономические связи как объект регулирования	238
5.6. Методы регулирования межрегиональных экономических связей	246
Вопросы для самопроверки	260
Глава 6. Государственная региональная политика	262
6.1. Основы региональной политики Российской Федерации. Виды региональной политики	262
6.2. Зарубежный опыт проведения региональной политики	273
6.3. Свободные (особые) экономические зоны как инструмент региональной политики и инновационного развития территорий. Международный опыт	284
6.4. Российский опыт создания и продвижения особых экономических зон	306
Вопросы для самопроверки	329
Глава 7. Организация управления развитием регионов	330
7.1. Сущность и цели регионального управления. Собственность как экономическая основа управления экономикой региона	330

7.2. Инструменты, механизмы и технологии управления экономикой региона	347
7.3. Целевые комплексные программы и приоритетные национальные проекты как методы управления устойчивым развитием регионов	357
7.4. Конкурентоспособность регионов и управление развитием их конкурентных преимуществ	377
7.5. Кластерный подход в управлении территориальным развитием	386
7.6. Управление региональными рынками	395
7.7. Система риск-менеджмента в региональной экономике и управлении территориальным развитием	401
Вопросы для самопроверки	416
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Концепция модернизации действующей системы управления национальной и региональными экономиками	419
Вопросы для самопроверки	436
ЛИТЕРАТУРА	437

Светлой памяти моих родителей
Петра Мефодьевича Бурова и
Людмилы Евгеньевны Буровой
п о с в я щ а ю

ПРЕДИСЛОВИЕ

Социально-экономическое развитие Российской Федерации является одним из центральных вопросов государственной политики, поскольку от эффективности решения этой задачи зависит обеспечение территориальной целостности, социально-экономической стабильности и безопасности государства. Реализация приоритетов социально-экономического развития страны, намеченных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2016 год и других программных выступлениях главы государства, возможна только в условиях целенаправленных скоординированных действий органов власти всех уровней. Это подразумевает более широкое использование механизмов государственной региональной политики, стратегического планирования и пространственного развития.

Особенность осуществляемых в стране преобразований заключается в том, что они должны формироваться и осуществляться, как правило, в местах расселения и проживания населения, на *пространстве* жизнедеятельности социума, создавая условия для органического объединения региональной экономики с национальной хозяйственной системой. Управление развитием этих систем должно быть взаимно скоординировано, сбалансировано и органически взаимосвязано между собой по срокам, целям, имеющимся возможностям, ресурсам, достигнутым результатам.

Действующие в стране механизмы управления национальной, региональными экономиками и местным хозяйством не соответствуют этим требованиям. Так, на уровне *федерального* центра это проявляется в строгой зависимости темпов и пропорций социально-экономического развития страны от конъюнктуры мировых цен на энергоресурсы, курсов доллара и евро, складывающейся геополитической ситуации и т. п. На *региональном* уровне

уже на протяжении более двух с лишним десятилетий ежегодно отмечается несбалансированность финансовой системы государства с доходами и расходами субъектов Федерации. На *муниципальных* и *местных* уровнях управления ощущается постоянная нехватка ресурсов для выполнения муниципалитетами и местными органами конституционных обязанностей и закрепленных за ними мандатов.

Для сглаживания диспропорций развития регионов в настоящее время создан ряд механизмов эффективной государственной региональной политики и рационального размещения производительных сил (создание особых экономических зон, формирование территорий опережающего развития). Однако принимаемые меры зачастую являются несистемными и фрагментарными, а их реализация во многих аспектах носит формальный характер.

В настоящее время *основы регионального развития* определяются “Основными положениями региональной политики в Российской Федерации”, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Эти документы явно устарели и не соответствуют требованиям времени. Сегодня необходимо ускорить разработку и принятие основ государственной политики регионального развития России как минимум на период до 2030 года [31].

Президент Российской Федерации В. В. Путин одобрил 22 апреля 2016 г. предложение премьер-министра России Д. А. Медведева о *реформе государственного управления* и создании специальной комиссии, которая займется подготовкой программ социально-экономического развития и координации стратегических параметров социально-экономического развития России, оптимизацией системы министерств и подведомственных учреждений, развитием информационных технологий, определением ключевых показателей эффективности и т. д. [130].

В наше время экономика страны и регионов сильно *монополизирована*. Процесс монополизации общественного производства имеет длительную историю, в течение которой цели и формы монопольных образований эволюционировали от простейших, свя-

занных с увеличением масштабов производства выпускаемой продукции и услуг на конкретных предприятиях, до высших, нацеленных на трансформацию сфер деятельности, связанных с расширением присутствия монопольных предприятий и объединений на региональных, национальном и мировом рынках соответствующих видов товаров и услуг. Особенно усиливаются позиции *естественных монополий*, что свидетельствует о недостаточной эффективности действующих механизмов *антимонопольного регулирования* экономики в большинстве секторов и по существу на всех уровнях управления. Под предлогом совершенствования этих механизмов на федеральном, региональных и местных уровнях управления продолжают создаваться и развиваться *новые формы, инструменты и модели*, способствующие все более сильному проявлению авторитаризма в экономике, а это процесс торможения социально-экономического развития. Монополизм на данном этапе развития страны и ее регионов характеризуется весьма разнообразными, а порой непредсказуемыми методами и моделями распространения, включая коррупцию, нелегальную и другие виды противоправной деятельности, нецелевое использование средств, охватывая банковскую сферу, рыболовство, строительство жилых домов и гаражей, рынки, медицину и т. п. Сложившаяся структура естественных монополий была сформирована в основном инфраструктурными отраслями экономики (электроэнергетикой, железнодорожным транспортом, нефтяной и газовой промышленностью и т. п.). Особенностью управления этими структурами является недостаточная встроенность механизмов и методов управления ими в *систему государственного управления и национального счетоводства*.

В действующей системе государственного управления естественными монополиями недостаточно учитываются особенности земельно-имущественных отношений, присущие этой форме организации общественного производства, характеризуемой в качестве *технологического ресурса и в качестве товара*. Использование земли как технологического ресурса в производстве подразумевает рациональную эксплуатацию народно-хозяйственных параметров земельного фонда, обеспечивающую соединение общественных и частных интересов в вопросе достижения эффективности функционирования хозяйственной системы, ориентированной на исполь-

зование земельных ресурсов для воспроизводства проживающего здесь населения. Использование земли как товара в социально-экономических отношениях подразумевает, что земля, приобретаемая рыночную стоимость, становится движущей силой экономики и универсальным производственным фактором, основополагающим объектом развития системы общественно-хозяйственных и воспроизводственно-демографических отношений в стране. Эти и другие особенности экономических отношений порождают различные виды земельной ренты, которая изымается через систему платности землепользования, что позволяет перевести землю в сферы воспроизводства, социальных и рыночных ориентиров. Все это обуславливает необходимость создания эффективной системы *государственного управления земельными ресурсами*.

Переход к постиндустриальному обществу (обществу исследований и знаний) не может и не должен происходить в отрыве от *пространства жизнедеятельности социума* без учета масштабов, времени, особенностей его организации и условий использования. История развития человечества и всего живого на Земле во все времена была связана с борьбой за пространство — базис жизнедеятельности и воспроизводства населения. В течение столетий огромные пространства России от Балтики до Тихого океана являлись символом величия страны.

Экономическое пространство всегда играло важную роль в развитии России. Его размеры, как и рациональное использование, определяли и будут определять политическое, национальное, демографическое, социальное и экономическое своеобразие российского государства. В условиях освоенности большей части мировой поверхности, пригодной для проживания, экономическое пространство Российской Федерации становится фактором, который может сыграть как глубоко положительную роль в социально-экономическом развитии России и ее регионов, так и не менее отрицательную роль при формальном его использовании. Именно поэтому научно обоснованное управление экономическим пространством, постоянный анализ тенденций его развития, всестороннее исследование теоретических, методологических и методических аспектов его управляемого развития не только становится региональной и общероссийской проблемой, но и приобретает возрастающее геополитическое значение.

Современное геополитическое положение России является уникальным. Ее пространство, находясь на торговых путях между интенсивно интегрирующейся Европой и бурно развивающимися странами Азиатско-Тихоокеанского региона, в ближайшие годы объективно выдвигается в один из центров мировой хозяйственной жизни. Территория России является местом для создания так называемых международных и транспортных коридоров, определяющим возможность и интенсивность экономических связей между отдельными частями и элементами пространства. Наряду с этим пространство нашей страны все более действенно и ощутимо выступает геостратегическим фактором и ресурсом сохранения устойчивого и нормального состояния природной среды, поддержания экологического равновесия во многих регионах мира.

Таким образом, усиливается необходимость, расширяются возможности объединения ориентиров стран при осуществлении больших проектов, начинает складываться *общемировое* экономическое, финансовое, информационное, транспортное, телекоммуникационное *пространство*. Это обусловлено рядом факторов и условий управления:

- 1) когда научные знания, информация, интеллект превращаются в важнейший самостоятельный ресурс и фактор производства;

- 2) экономический рост и социально-экономическое развитие сопровождаются усилением приоритетного значения;

- 3) главной компонентой перемен в общественном производстве становится его гуманизация, выражающаяся, с одной стороны, в коренном изменении роли человека, а с другой — в переориентации производства на удовлетворение его потребностей, т. е. конечный продукт начинает расти быстрее промежуточного, обрабатывающая промышленность — быстрее добывающей;

- 4) экологизация всех сторон общественной жизни как необходимое условие выживания человечества, сохранения жизни на Земле и др.

С учетом изложенного одной из важнейших задач, стоящих перед автором данной работы, являлась необходимость обоснования новых подходов к объекту и субъектам управления региональными хозяйственными системами, а также уточнение и конкретизация предмета региональной экономики и управления террито-

риальным развитием, показав его отличие не только от аналогичных дисциплин других стран применительно к историческим, социальным, пространственно-географическим, демографическим, природно-ресурсным и другим особенностям нашей страны и ее региональным звеньям. Это обусловлено также современным этапом перестройки образовательной системы и внедрением инноваций в учебно-образовательный процесс.

За последние 50 лет население планеты увеличилось в 2,5 раза. Ожидается, что в ближайшее десятилетие оно превысит 9 млрд человек. При этом возрастет количество стран (включая Россию), оказавшихся в состоянии депопуляции. Их число достигнет четырех десятков (включая даже Китай). Быстро растут потребление энергоресурсов и выбросы парниковых газов, хищнически вырубается леса (“зеленые легкие планеты”), увеличивается число экологических и технологических катастроф, террористических угроз, ведется череда кровавых войн за передел и доступ к ресурсам. Фактически идет истребление природных ресурсов и наступает ресурсный коллапс. Человечество стоит у порога предкризисного состояния своего развития. Если общее количество кислорода, которое было потреблено всей цивилизацией до нашего времени, составляет 200 млрд т, то мы это же количество кислорода истребили за 50 лет. Причина кризиса — в противоречии, антагонизме между природой и созданной человеком техносферой [104].

Лидерство сегодня обеспечивается технологическим превосходством, рождением новой высокотехнологичной национальной экономики. Россия — единственная страна, которая имеет полный атомный цикл, а вся исследовательская мировая база создавалась и выросла именно из атомного проекта: атомное оружие, бомбы, подводные лодки, атомный ледокол, ракеты, компьютеры, вычислительная математика, суперкомпьютеры, ядерная медицина, изотопы, ускорители, нейтронные реакторы, десятки индустрий и т. д. И надо признать, что все это делалось для того, чтобы выжить. В тяжелейших условиях Великой Отечественной войны никто не говорил об экономических выгодах и инновациях. Но когда мы отвечаем на стратегически важный вызов, мы взрываем цивилизацию на многие десятилетия, меняем ее облик и создаем принципиально новый технологический уклад. Новый стратегический приоритет научно-технологического развития — это

интеграция наук и освоение технологии результатов междисциплинарных исследований.

Стратегический приоритет дальнейшего развития России, чтобы выйти из кризиса, с которым мы столкнулись сегодня, — это создание преимущественно новейшей технологической базы *природоподобных* технологий.

Объявив курс на трансформацию экономических отношений, передел собственности, либерализацию внешнеэкономической деятельности, начав демократические преобразования всех сторон жизни общества, государство обязательно должно было поставить вопрос о необходимости исследований, определяющих допустимые уровни, скорость и продолжительность этих процессов, масштабы, темпы и пропорции их распространения.

Незавершенность экономических реформ, отсутствие последовательной долгосрочной социально-экономической стратегии, государственной региональной политики, а также эффективной социальной и национальной политики привели к тому, что основные социальные и национальные индикаторы в условиях кризиса значительно снизились. Мы недостаточно занимаемся национальной идентификацией. При этом крайне низкой в России остается доля самодостаточного населения, наблюдается увеличение относительной и сохранение абсолютной бедности при уменьшении общей численности населения, расширяется сфера рентоориентированного присвоения не создаваемых, а перераспределяемых ценностей, что не позволяет адаптировать основные отрасли социальной сферы к рыночной экономике и обеспечить принятые в мировой практике нормы социальной защищенности человека.

В своей повседневной работе необходимо постоянно помнить, что в России проживают представители 193 национальностей, говорящие почти на 300 языках и диалектах. В то же время в мире существует более 7000 языков, из них половина не имеет алфавита.

В “Рейтинге регионов по качеству жизни — 2015”, проведенном агентством “РИА Рейтинг”, первые позиции сохраняют Москва и Санкт-Петербург. За ними следуют Московская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Воронежская, Липецкая и Свердловская области. В замыкающей рейтинг десятке регионов находятся Курганская область, Еврейская ав-

ность первичных элементов сельского, либо городского административного района);

2) *межрайонный* уровень (сочетание первичных элементов земледельческого комплекса в границах группы смежно расположенных на части территории субъекта РФ или крупного города тесно взаимодействующих административных районов);

3) *региональный* уровень (совокупность первичных элементов земледельческого комплекса в границах субъекта РФ, включая крупные и крупнейшие города);

4) *межрегиональный* уровень (совокупность первичных элементов земледельческой системы в границах группы субъектов РФ, тесно взаимодействующих, смежно расположенных и составляющих в сочетании крупное межрегиональное, относительно целостное социально-экономическое образование;

5) *общегосударственный* уровень (совокупность первичных элементов земледельческой социально-экономической системы страны в целом).

В этих условиях роль государства в управлении регионами резко возрастает. Федеральный центр должен постоянно совершенствовать рычаги и методы регионального управления.

В настоящем издании региональная экономика и управление территориальным развитием рассматривается под углом зрения оптимального использования экономического пространства в целях увеличения объемов производства необходимой обществу продукции, повышения уровня жизни населения и сохранения экологического базиса в природе, дополняется и раскрывается состав факторов и новых условий, характеризующих сложившееся состояние и перспективы развития региональных хозяйственных систем.

Сравнительно много внимания уделено методическим основам измерения показателей, характеризующих позиции экономических объектов и хозяйствующих субъектов, методам выработки и проектирования управленческих решений, связанных с их развитием, а также концептуальным основам формирования стратегических приоритетов территориального развития, методологии их обоснования, измерения, анализа, прогнозирования, формам и эффективным путям их реализации, информационного обеспечения и контроля.

В результате освоения дисциплины студент должен:

знать:

- теоретические основы региональной экономики и управления территориальным развитием;
- региональные факторы формирования национального экономического пространства;
- принципы, тенденции и закономерности развития регионов, последствия региональных процессов и системы управления ими;
- методические приемы анализа, моделирования, прогнозирования и планирования межрегиональных производственно-технологических, торгово-экономических, финансовых, инвестиционных, инновационных и других связей и взаимодействий;
- приемы разработки и внедрения механизмов и методов регионального управления в практику пространственного развития;
- зарубежный и отечественный опыт государственной региональной политики;
- законодательно-нормативную практику в сфере региональной экономики и управления территориальным развитием.

уметь:

- обобщать и систематизировать информацию о социально-экономическом положении регионов;
- оценивать проблемные ситуации, возникающие в региональных экономических системах, выявлять приоритеты регионального развития;
- применять методы экономической оценки природно-ресурсного потенциала региона, индексный метод определения отраслей специализации и комплексного развития региона;
- готовить справочно-методические материалы по вопросам социально-экономического развития регионов и деятельности региональных и муниципальных органов власти;
- анализировать состояние региональных экономических систем и процессов при сопоставлении с передовой практикой.

владеть:

- справочными материалами о современном уровне социально-экономического развития регионов, об их связях с другими регионами страны и зарубежными странами и на их основе осуществлять региональную, социальную, инновационную, финансовую диагностику в регионах РФ;

- методами системного анализа социально-экономического развития регионов;
- навыками анализа зарубежного опыта управления региональными экономическими системами и его применения в российских условиях;
- способностями к публичному обсуждению основных проблем регионального социально-экономического развития.

При написании учебника были использованы и развиты идеи, результаты исследования и разработок авторов, отмеченных в прилагаемом списке источников и литературы. Изложенный материал базируется на отечественных и зарубежных примерах.

Автор весьма благодарен издательско-торговой корпорации “Дашков и К^о”, коллегам по работе в Правительстве Москвы, Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации, щедро делившимся своим богатым опытом, изучение которого во многом способствовало формированию взглядов, представленных в настоящей работе. Особую благодарность автор приносит своему ближайшему помощнику М. М. Бурову за неоценимую помощь в работе над рукописью и участие в подготовке учебника к изданию.

Раздел I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Глава 1. Теоретические основы региональной экономики и управления территориальным развитием

1.1. Предмет, объект и методы исследования региона как объекта хозяйствования и управления

Региональная экономика и управление территориальным развитием — сравнительно молодая самостоятельная отрасль науки и учебная дисциплина, которая изучает территориально-функциональные аспекты экономических и управленческих отношений и опирается на такие отрасли знаний, как общеметодологические науки (философия, экономическая теория, теория государства и права, управление и планирование народного хозяйства, менеджмент, кибернетика, экономическая география и др.), а также науки, изучающие закономерности развития разных сторон общественной жизни (национальная и отраслевая экономика, финансы, статистика, демография, социология, культурология, политология, социальная психология, этика, экология, этнография, регионоведение и др.), т. е. связывается с системой наук о *пространственном* развитии (региональный брендинг, региональные рынки, маркетинг региона, регионометрика, регионология, регионолистика и т. д.).

По мнению академика РАН А. Г. Гранберга, в те годы руководителя новосибирской региональной научной школы, сформировавшейся еще в советские годы в Институте экономики и организации промышленного производства, двухполюсная система (макроэкономика и микроэкономика) не образует замкнутого ядра научных знаний и региональная экономика по своей значи-

мости должна занять одно из центральных мест в экономической науке в целом. Тогда ядро экономической науки будет строиться как трехполюсная система — макроэкономика, микроэкономика, региональная экономика [106].

Региональная экономика и управление территориальным развитием формирует свой предмет на основе исследования и изучения региональных, межрегиональных процессов и явлений с позиций воспроизводственного подхода.

Таким образом, **предметом** науки и учебной дисциплины “Региональная экономика и управление территориальным развитием” являются экономические и управленческие отношения, возникающие в процессе функционирования и развития социально-экономических систем региона. Эти отношения формируются при исследовании *пространственных* особенностей и закономерностей процесса расширенного воспроизводства — социально-экономического регионального размещения производительных сил страны и ее регионов, развития отраслей национальной экономики, важнейших природно-экономических, демографических и экологических особенностей регионов, а также межрегиональных, внутрирегиональных и межгосударственных (в межрегиональном аспекте) экономических связей.

Объектом исследования региональной экономики и управления территориальным развитием являются территориальные аспекты социально-экономической системы страны, функционирование территориальных подсистем национальной экономики, их отдельных элементов и взаимодействия между ними, а также инструменты, технологии и механизмы управления социально-экономическим развитием регионов.

Региональная экономика и управление территориальным развитием как наука изучает объективные предпосылки экономического развития регионов, производительные силы и производственные отношения в *пространственном, территориальном* разрезе, исследует закономерности территориального размещения производительных сил, функционирования и развития территориальных производственных комплексов, хозяйственные взаимосвязи, существующие внутри отдельных территорий, и межтерриториальные проблемы управления региональными хозяйственными комплексами. Также изучает социальную сфе-

ру и условия жизни в регионе, организационные формы регионального и местного самоуправления в условиях рыночных экономических отношений.

В процессе становления и развития региональной экономики и управления территориальным развитием как науки важное место занимали вопросы использования методов научного познания.

Понятие “метод” (от греческого “методос” — путь к чему-либо) означает совокупность приемов и операций практического и теоретического освоения действительности. Владение методом означает для человека знание того, каким образом, в какой последовательности совершать действия для решения тех или иных задач, и умение применять эти знания на практике.

Учение о методе начало развиваться еще в науке Нового времени. Ее представители считали правильно выбранный метод ориентиром в движении к надежному, истинному знанию. Так, известный философ XVII в. Ф. Бэкон сравнивал метод познания с фонарем, освещающим дорогу путнику, идущему в темноте. А другой известный ученый и философ этого же периода Р. Декарт изложил свое понимание метода следующим образом: “Под методом, — писал он, — я разумею точные и простые правила, строгое соблюдение которых... способствует тому, что ум достигает истинного познания всего, что ему доступно” [47].

Существует целая область знания, которая специально занимается изучением методов и которую принято называть методологией. Методология дословно означает “учение о методах”. Важнейшей задачей методологии является изучение происхождения, сущности, эффективности и других характеристик методов познания.

В региональной экономике и управлении территориальным развитием используются различные **методы региональных исследований**, из них важнейшими являются:

1. **Программно-целевые методы**, при которых цели и задачи социально-экономического развития региона увязываются с ресурсами через разработку и выполнение целевых комплексных программ. Одна из главных школ регионального программирования на основе пространственного анализа — американская — была заложена в 1950-е гг. Уолтером Айзардом. Близкий к нему, но не тождественный метод регионального планирования разрабатывался в Советском Союзе в Центральном экономико-

математическом институте под руководством академика С. С. Шаталина, а также в Совете по изучению производительных сил под руководством академика А. Г. Гранберга. Эти подходы не потеряли своего значения и в наше время и могут и должны использоваться в условиях рынка.

2. Балансовый метод, который характеризуется составлением отраслевых и региональных балансов, что позволяет устанавливать уровень комплексного развития региона, наличие в его развитии диспропорций.

Это один из традиционных и ведущих методов, используемых в деятельности региональных органов власти. Сущность: при обосновании разделов, показателей региональных экономических документов (схемы, прогнозы, шкалы, концепции, программы) используется такая совокупность приемов, которая позволяет увязать потребности с возможными ресурсами, обеспечить согласованность взаимозависимых показателей (принцип пропорциональности).

Балансовый метод — это совокупность математических приемов, позволяющих исследовать и прогнозировать динамику развития сложных систем путем количественного сопоставления входящих и выходящих потоков вещества на определенной территории. Основным инструментом служит балансовая матрица, в которой выделяются две части: “приход” и “расход” ресурса. Интересны межотраслевые, межрайонные балансы, балансы трудовых ресурсов, широко применяемые в региональной экономике и экономической географии.

3. Нормативный метод — метод обоснования показателей с помощью установленных норм и нормативов, в пределах которых должны совершаться проектные, социально-экономические и технологические явления и процессы. Существуют три подсистемы норм и нормативов:

— *ресурсная подсистема* (запасы сырья, расходы материалов, топлива, энергии на единицу продукции или услуг);

— подсистема *эффективности общественного производства* (производство продукции на 1 руб. затрат, фондоотдача, производительность труда и т. д.);

— подсистема *социально-экономических и экологических норм* (денежные доходы на душу населения, средняя заработная плата, потребление продуктов питания на душу населения и т. д.).

4. **Метод экономико-географического исследования**, который, в свою очередь, подразделяется на три составные части: *региональный* метод (исследование путей формирования и развития территорий, изучение развития и размещения общественного производства в региональном развитии), *отраслевой* метод (исследование путей формирования и функционирования отраслей экономики в географическом аспекте, изучение развития и размещения общественного производства в отраслевом разрезе) и *местный* метод (исследование путей формирования и развития производства отдельного города, селения, изучение развития и размещения производства по его первичным ячейкам).

5. **Картографический метод**, позволяющий наглядно представить региональные и межрегиональные процессы и явления (при использовании карт, картосхем, картограмм, картодиаграмм наглядно воспринимаются не только особенности размещения, но и статистические материалы, характеризующие уровень развития отраслей и регионов). Для более глубокого осознания своеобразия конкретных территорий полезно сравнение и наложение различных тематических карт. Особенно важно уметь “читать” карты, “снимать” с них максимально полную информацию. Связка “регионалистика — географическое картографирование” может и должна стать сердцевинной региональной науки.

6. **Методы социологических исследований**, включающие социологический опрос, наблюдение, опрос экспертов.

Они также разнообразны — это стандартизированные интервью, индивидуальные собеседования с представителями разных отраслей и сфер социально-экономического комплекса региона, контент-анализ интервью и публичных выступлений руководителей регионов, ученых, специалистов и т. д.

Задачи, решаемые прикладной социологией, зависят от регулярных конкретных социально-экономических процессов прогнозирования, планирования, управления в четко очерченных сферах жизни.

7. **Методы экономико-математического моделирования** — совокупность способов расчета социально-экономических показателей с применением прикладной математики и математической статистики (моделирование территориальных пропорций развития экономики региона, моделирование по отраслям хозяйства

региона, моделирование формирования хозяйственных комплексов региона).

Моделирование процессов, связей, явлений широко применяется в региональной экономике и управлении. Стремясь к систематичности, регионалисты во все времена исключали из поля зрения часть явлений. В последние десятилетия это делается сознательно, что и является, по сути, моделированием: когда ученые “отбирают” только главные черты действительности, им становится более ясной и понятной ее структура, механизм развития.

Моделирование — упрощенное воспроизведение реальности, описывающее в обобщенной форме ее существенные черты и взаимосвязи, широко используется в современной регионалистике.

По мнению академика Н. Н. Некрасова, основой региональных экономико-математических моделей являются следующие положения:

— социально-экономические аспекты каждого конкретного региона рассматриваются как основная часть общей системы регионов страны; отсюда вывод: оценка различных вариантов эффективного формирования региона исходит из оптимальных территориальных экономических пропорций национального хозяйства на определенный период;

— региональные территориальные модели корректируют отраслевые модели размещения экономики на основе территориальной социально-экономической информации перспективного баланса природно-ресурсного и трудового потенциала, сети городских и сельских поселений, транспортных связей и т. д.;

— региональные модели неразрывно связаны с моделями территориальных пропорций, с отраслевыми экономико-математическими расчетами и представляют органичную часть общего научно-методического подхода к вариантной оценке перспективного размещения производительных сил и оптимального формирования экономики всей системы регионов [110].

Научное направление в региональной экономике, занимающееся применением математических методов, т. е. региональным моделированием, называется регионометрикой.

8. Системный анализ — научный метод познания, основанный на комплексном изучении хозяйства региона, его внутренних взаимосвязей, взаимодействия элементов структуры. Он опира-

ется на принцип поэтапности (поставка цели, определение задач, формулировка научной гипотезы, комплексное изучение особенностей оптимального варианта размещения отраслей). Классиками системного анализа являются: А. И. Уёмов, М. В. Блауберг, Э. Г. Юдин, Ю. А. Урманцев, А. А. Богданов, Е. С. Федоров, Р. Эшби, Р. Акофф, Ф. Эмери, С. Бир и др.

“Природу нужно рассматривать как целое, если мы хотим понять детали” (В. В. Докучаев, Л. С. Берг, Н. Н. Баранский, Ю. Г. Саушкин)¹. Карл Людвиг фон Берталанфи — первооснователь обобщенной системной концепции под названием “Общая теория систем” — в конце 40-х гг. XX в. писал: “Система есть комплекс элементов, находящихся во взаимосвязи”².

К числу важнейших понятий теории систем относятся: целостность, структура, саморегулирование, устойчивость. Системный подход позволяет не только по-новому взглянуть на объект как на целое, но и охарактеризовать его количественно, создать его графическую модель. В этом состоит практическое значение системной методологии.

Системный подход включает состояние отраслевых рынков, конъюнктуры рынка присутствия компаний, а также характеристик базисных возможностей в связи с наличием у них ресурсов, достигнутого уровня эффективности, а также имеющихся рисков и гибкости.

Плодотворным является предложенный А. Д. Шереметом принцип классификации видов анализа по функциям управления. В результате выделены три основных вида анализа — оперативный, текущий (ретроспективный) и перспективный, т. е. стратегический.

В 60–70 гг. XX столетия в географические и региональные исследования стал проникать системный подход, основанный на общей теории систем. Появились работы А. Д. Арманда, В. С. Преображенского, Ю. Г. Пузаченко, А. Ю. Ретеюма, А. Г. Исаченко, В. Н. Солнцева, Ю. Г. Саушкина и др. (за рубежом еще раньше вышли в свет работы англо-американского географа Дэвида Харви, и английского географа Ричарда Чорли). Такое внимание не случайно, поскольку в реальной действительности любая система (целостный

¹ Терминологический словарь по физической географии / Под ред. проф. Ф. Н. Милькова. — М.: Высшая школа, 1993.

² Берталанфи Л. фон. Общая теория систем — обзор проблем и результатов // Системные исследования: Ежегодник. — М.: Наука, 1969. — С. 30–54.

комплекс взаимосвязанных элементов) является бесконечно сложной и мы можем изучать лишь систему, полученную в результате некоторой абстракции от реальной системы. Системный подход применим к широкому исследованию региональных проблем как в статистике (анализ элементов, образующих систему, их взаимоотношения, структуру), так и в динамике (ретроспекция, прогнозирование изменений и спонтанных, и целенаправленных).

9. **Методы многомерного статистического анализа.** Одним из распространенных методов анализа многомерной информации является факторный анализ или кластер-анализ. Он состоит в переходе к малому числу латентных (скрытых) переменных (факторов) и в классификации объектов по этим факторам.

Одним из первых видов статистических моделей, используемых в региональных исследованиях, была модель экономической базы региона. Она была сформулирована Г. Хойтом (США) в 30-е гг. прошлого столетия.

Анализ экономической базы является ускоренным методом прогнозирования регионального экономического роста, при этом используется упрощенная теория роста, а потребности в информации минимальны.

В исследованиях социально-экономического развития регионов в настоящее время используются метод главных кластеров и метод порядковой классификации объектов регионально-го анализа.

10. **Маркетинговый метод**, подразумевающий реализацию трех составляющих: ситуационного анализа на момент исследования, выявление целей по видам продуктов и рынков, формирование маркетинговой программы региона.

11. **Метод циклов**, который состоит из локальных воспроизводственных циклов по использованию природных и трудовых ресурсов, а также топливно-энергетического, инвестиционного, агропромышленного, денежно-финансового, химико-лесного и других циклов. Все составляющие циклов имеют самостоятельное значение как для исследования региона, так и для управления его развитием.

12. **Метод аналогов**, который состоит в том, что знания и данные о каком-либо региональном объекте выводятся из уже сложившихся представлений о другом, нередко сходном объекте (территории).

13. *Генерализация* — одновременно метод и научный принцип — это отбор наиболее существенных и специфических для конкретной территории материалов.

Генерализация дает возможность выбирать и представить основные черты развития и современное состояние территории. Генерализация — это отсечение всего второстепенного и определяющего, что не означает простое сокращение, “ужатие” текста. Подлежащие отбору материалы должны удовлетворять трем основным условиям: показать, чем конкретная территория отличается от других; выявить особо важные характерные особенности территории; охарактеризовать основные взаимосвязи между природой, хозяйством и человеком в системе социально-экономического, общественного и экологического развития территории.

14. *Исторический метод*, выявляющий состояния и процессы во времени для объяснения прогноза развития. Только исторический подход к науке может показать пути ее развития, обнаружить тупики, которые надо избегать. Для рассмотрения любого явления в историческом разрезе необходимо решить три задачи: изучить прошлое состояние объекта в конкретной пространственно-временной обстановке; исследовать объект на базе реконструкции настоящего состояния как результата конкретного пространственно-временного развития; дать прогноз будущих тенденций развития и состояния объекта на основе анализа их в прошлом и настоящем.

Кроме того, известно, что всякая система научных взглядов развивается в определенной общественной среде и главными действующими толчками в развитии любой науки являются “запросы жизни”, т. е. общественная потребность в них.

Например, геометрия (землемерие) возникла в результате необходимости делить землю на части неправильной формы, астрономия в Египте — из потребностей искусственного орошения (для точного определения сроков паводка) и т. д.

1.2. Понятие “экономическое пространство”.

Цели и задачи пространственного развития современной российской экономики

Экономическое пространство — преимущественно комплексно насыщенная территория, включающая множество социальных,

жилых и промышленных взаиморасположенных и взаимоувязанных элементов (объектов), включающих производственный потенциал, потенциал производственной инфраструктуры и потенциал социальной инфраструктуры, хозяйственно освоенные и неосвоенные площади, транспортные и инженерные сети и связи между ними, т. е. это организованная среда, возникающая в результате взаимодействия экономических субъектов на определенной территории. Экономическое пространство включает в себя технологическое пространство, финансовое, социальное и информационное. Каждый регион имеет свое внутреннее пространство и связи с внешним пространством.

По мнению многих экономистов (Е. Лейзерович, Г. Костинский и др.), “пространство” является синонимом термина “территория”. Под **территорией** понимается ограниченная часть твердой поверхности Земли с определенными границами, площадью и географическим положением.

О том, что экономика России и ее регионов требует перемен, говорят такие данные: чистый отток капитала из страны в 2014 г. составил 151,5 млрд долл. США, по итогам 2015 г. — на уровне 93 млрд долл. США, в 2016 г. — 80 млрд долл. США, а международные резервы России снижаются с 509 млрд долл. США (по состоянию на 1.01.2014 г.) до 385 млрд долл. США (по состоянию на 1.01.2015 г.), находятся в банках стран Запада и не развивают отечественную экономику. Средние процентные ставки по кредитам для предприятий в России в 5–10 раз выше, чем в развитых странах (в США — 3 %, ЕС — 4 %, Германия — от 1 %). По средней продолжительности жизни населения Россия находится на 129-м месте в мире.

В настоящее время 85–90 % населения страны живет от зарплаты до зарплаты. Практически во всех регионах РФ большинство семей находится на грани реального прожиточного минимума. Отсутствие достаточных материальных стимулов к труду приводит к тому, что 50 % рабочего времени используется неэффективно. Проще говоря, половина рабочего времени теряется. Это — данные специального социологического исследования. По данным Росстата, уровень безработицы в России в январе 2016 г. составил 5,8 % (4,44 млн чел.). При этом в стране недостаточно осуществляется регулирование миграционных потоков, что не толь-

ко наносит финансовый ущерб, но также и создает угрозы правопорядку, предпосылки для развития бандитизма, воровства, коррупции, болезней и т. п.

Воровство, коррупция и теневая экономика стали значимой частью отечественной хозяйственной системы и приобрели масштабы, сравнимые с ВВП страны. Ущерб, наносимый России наркоманией, составляет около 2 трлн руб./год, что негативно отражается на состоянии и размерах консолидированного бюджета. По данным Росстата, доля теневой экономики в России — около 20 % официального ВВП.

В России за 1990–2015 гг. посевные площади сократились на 45 млн га. Ежегодно вследствие зарастания кустарником и мелколесьем, деградации земель площадь сельскохозяйственных угодий, охваченных негативными проявлениями, увеличивается на 2,4 млн га. В целом страна недосевает более 30 млн га пашни. Вследствие этого, по сравнению с 1990 г. — началом земельной реформы, приведенная кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения России уменьшилась на 30 %, или на 6,96 трлн руб.

Улучшение жизненного уровня населения страны связано с повышением эффективности функционирования прежде всего базовых отраслей национального хозяйства, создающих необходимые структурно-экономические предпосылки для всех секторов национальной экономики. Так, например, обеспечение населения страны продовольственными товарами является одной из важнейших функций управления развитием национальной экономики, ее региональными и отраслевыми сегментами, главным условием сохранения экономической стабильности и безопасности государства. В то же время известно, что действующая система государственного управления социально-экономическим развитием страны и регионов не уделяет необходимого внимания решению этих задач. “Сырьевая экономика” у нас зародилась не в советское время, а именно в годы так называемой перестройки. Если в 1970 г. доля топливно-энергетических товаров в структуре экспорта СССР составляла 15,7 %, то эти же товары в структуре российского экспорта в 2008 г. составляли 67,8 %, а в 2014–2015 гг. — 72,4 %. При этом следует учесть, что экспорт машин и оборудования в 1970-е гг. составлял 21,5 % (в 2008 г. — 4,9 %; в 2015 г. — 4 %),

экспорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья — 8,9 % (в 2008–2015 гг. — 2 %). Импорт продовольственных товаров сейчас специалистами оценивается в размере 15 %, химической продукции — 15,5 %, машин и оборудования — 47 %, текстильных товаров и обуви — 6,6 %.

Таким образом, экономика России, структура экспорта и рынки сбыта, безусловно, нуждаются в **диверсификации**. Профицит внешней торговли, приток иностранной валюты обеспечиваются исключительно за счет продажи углеводородов. В ближайшем будущем развитые и развивающиеся рынки, прежде всего экономика Китая, США, Японии, Бразилии и т. д., по нашим оценкам, будут демонстрировать рост спроса на энергоресурсы в надежде, что их поставка будет осуществляться из нашей страны. Однако экономика Российской Федерации имеет множество конкурентоспособных отраслей, которые до сегодняшнего дня имеют совершенно нереализованный потенциал. Именно в реализации потенциала этих отраслей лежит диверсификация и будущая мощь экономики России и ее регионов.

Учитывая последние тенденции развития мировой экономики в условиях геополитического кризиса, Правительством РФ утверждены первоочередные меры антикризисного реагирования в 2015 и 2016 г. Ключевые направления действия Правительства РФ, касающиеся внешнеэкономической деятельности России, в течение ближайших месяцев направлены: на поддержку **импортозамещения** и **экспорта** по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе **высокотехнологичных** товаров; содействие развитию **малого и среднего предпринимательства** за счет снижения финансовых и административных издержек; создание возможностей для привлечения **оборотных и инвестиционных ресурсов** с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах экономики.

Снабжая энергетическими и другими природными ресурсами другие государства, наша страна испытывает определенные трудности с обеспечением себя необходимыми видами и объемами производства продуктов питания. Одной из причин такого положения является сравнительно низкий уровень развития сельского хозяйства — приоритетной отрасли формирования национального продовольственного потенциала, который пока еще как фактор измерения возможностей развития производительных сил

страны не встроен в систему государственного и регионального управления экономикой. В результате этого стратегические решения о развитии национального хозяйства на всех уровнях, как правило, принимаются без учета оценок масштаба, структуры, эффективности использования **продовольственного потенциала**. Такие оценки в настоящее время отсутствуют не только по причине несоответствия действующей системы статистического наблюдения и учета требованиям рынка и международных стандартов, но также из-за недостаточной разработанности теории и методологии управления развитием производительных сил страны и регионов в условиях кризисных трансформаций. Продовольственный потенциал, понимаемый как способность сельскохозяйственного производства и смежных отраслей экономики обеспечить максимальное и устойчивое производство высококачественных продовольственных товаров с целью наиболее полного удовлетворения потребностей и спроса в них своего населения и поставок на мировой рынок, в настоящее время не учитывается в процессе обоснования целевых ориентиров и программ хозяйственного развития страны и регионов. Этот недостаток не позволяет в полной мере определять и учитывать возможности воздействия на производство продовольственных товаров таких важных факторов, как земельные, инвестиционные, климатические и другие ресурсы, формирующие конкурентные преимущества нации.

Ключевое понятие, определяющее основной принцип современной российской политической системы, — “вертикаль власти”. Оно подменило собой один из важнейших принципов управления развитием общества — **“верховенство закона”**. Вертикаль власти принципиально стоит над законом, рассматривает и использует закон лишь как подсобное средство своего функционирования и достижения своих целей. В результате вертикаль подминает под себя все другие институты, разрушает механизмы саморегуляции, искажает **баланс прав и ответственности как политических субъектов, так и субъектов экономической деятельности**, лишая их стимулов к развитию и конкуренции. По этой и по ряду других причин создаются предпосылки для ограничения инициатив населения в регулировании экономических процессов, не созданы и механизмы такого регулирования. **Местное самоуправление** практически бездействует, так как отсутствует его экономиче-

ческая основа: около 73 % самых собираемых налоговых сборов поступают в федеральный центр, а трансферты регионам и муниципалитетам за 2015–2017 гг., по нашей оценке, снизятся примерно на 19 %. При такой системе донорами являются 14 регионов из 85. Понятно, что ни о какой самостоятельности в этих условиях не может быть и речи.

Обеспеченность населения отечественными продуктами питания примерно в два раза ниже уровня **продовольственной безопасности**.

Масштабное развитие получил импорт продовольственных и промышленных товаров народного потребления, качество которых не соответствует требованиям установленных стандартов и кроме нарушений в системе кредитования импортных закупок приносит огромный вред населению в процессе их потребления. Поэтому сферы **оптовой и розничной торговли** продовольственными и промышленными товарами народного потребления также входят в состав потенциальных источников **угроз экономической и национальной безопасности**.

Как видно, в современной России проблемы пространственного развития приобрели чрезвычайное значение. Эти проблемы тормозят реформы и искажают их содержание, влияют на экономику на всех уровнях — от федерального до муниципального, осложняют национально- и межнационально-этнические, конфессиональные, социальные отношения в стране, обостряют межрегиональные противоречия и территориальные диспропорции. Таким образом, нерешенность региональных проблем не просто отрицательно влияет на жизнь страны, тормозит ее выход из кризиса, но и угрожает территориальной целостности Российского государства.

К настоящему времени в обществе уже сложилось представление об актуальности региональных проблем, их остроте, сложности, необходимости решать их, не откладывая в долгий ящик. Однако выяснилось, что совсем не очевидно, как их решать: прежний опыт региональной политики оказался практически неосмысленным. Роль государства в развитии регионов на основе федерализма и рыночных отношений до сих пор остается неясной. В Российской Федерации отсутствует государственная стратегия регионального развития, призванная определять его предпосылки

и механизмы на основе учета объективных законов развития территориальной (пространственной) организации общества и стратегических приоритетов.

Выбранный страной инновационный и социально ориентированный путь развития предполагает решение ряда территориальных задач, среди которых — усиление специализации регионов на основе более полного и интенсивного использования имеющейся ресурсной базы, более тесная интеграция регионов в решении общегосударственных задач, сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, снижение территориальной дифференциации в уровнях социального и экономического развития регионов и др.

Формируя современную территориальную стратегию, необходимо учитывать определенное диалектическое противоречие. С одной стороны, децентрализация власти и управления создает условия для действенной региональной политики, посредством которой возможно решение многих территориальных проблем. Но с другой — любая мера децентрализации сужает возможности централизованного воздействия на территорию страны в целом и, значит, решение вопросов, выходящих за пределы регионов, затрагивающих интересы государства. Это означает, что необходимо разделение целей стратегии территориального развития по их значимости и по уровням того механизма, который их в состоянии реализовать.

Такого рода регулирование пространственного развития в масштабах страны не может обойтись без специального документа. Он должен носить стратегический характер и охватывать все важнейшие стороны пространственного развития страны. Такого рода общенациональные программы уже много лет существуют практически во всех развитых странах.

Во Франции это “Региональный план социально-экономического развития и устройства территорий”, в Германии — “Федеральная программа организации пространства”, в Японии — “План всестороннего развития территории страны”. Различными являются сроки действия таких программ, есть определенная специфика и в их содержании. Однако *три обстоятельства* являются общими для программ всех стран: во-первых, все они **исходят от государства**, им разрабатываются и реализуются (хотя и не толь-

ко им). Естественно и ответственность за осуществление программ лежит на государстве, в том числе и финансовая. Во-вторых, такого рода программы, являются документами именно **территориального регулирования**, направленными на организацию устройства территории страны в целом, что не исключает, а предполагает дифференцированное отношение к тем или иным регионам. В-третьих, программы реализуются как с помощью **административных рычагов**, так и **экономических**.

В функциональном отношении подобные программы решают две главные задачи: 1) это документ **централизованного регулирования** территориального устройства страны в целом; 2) это **регламентирующий документ**, так как содержит в себе механизм, ориентированный на недопущение таких действий субъектов территориальной политики, которые могут иметь негативные последствия.

Опыт разработки программ обустройства территорий развитыми странами свидетельствует о необходимости некоторых обязательных составных элементов. Среди них:

- 1) социальные установки программы в вопросах качества среды обитания, снижения уровня безработицы;
- 2) общие установки по регулированию размещения производства: предотвращение избыточной концентрации производства; разгрузка регионов и агломераций;
- 3) политика в сфере расселения;
- 4) общенациональные инфраструктурные проекты: транспорт, связь, информация;
- 5) региональный разрез общенациональных программ: выделение регионов, нуждающихся в первоочередном государственном субсидировании либо в поддержке иными средствами.

Важной составной частью регулирования пространственного развития общества является специфическая городская политика. Далеко не случайно движение Запада в сторону осознания необходимости государственного программирования пространственного развития начиналось именно с городского уровня.

Современная территориальная стратегия нуждается в существенной корректировке. Суть дела состоит в том, что городская политика должна исходить не только из собственно городских проблем. Регулирование развития городов позволяет значи-

тельно изменять территориальную структуру производства и его организацию на обширных территориях. Важно и то, что объектами регулирования воздействия западных программ выступают не только сами города, но и регионы. Важно подчеркнуть, что городская политика в развитых странах по существу смыкается с региональной политикой.

Городская политика опирается на разветвленный **экономический механизм** — субсидии местным властям для финансирования производственной инфраструктуры, создания промышленных парков, прямые займы и льготы частным фирмам, от которых также зависит реализация программ. Однако и **административное регулирование** не сбрасывается со счетов. Например, в Японии был принят “Закон о стимулировании перемещения промышленности”. Широко практиковались административные меры в Великобритании в отношении перегруженного юго-востока страны, во Франции — при регулировании так называемого Парижского городского района.

Нет сомнений в том, что городская политика, сопряженная фактически с регулированием развития целых регионов, позволила развитым странам решить проблемы построения постиндустриального общества. Поэтому сегодня перед нами стоит задача не только хозяйственной перепрофилизации городов, но и организации в них принципиально иной социальной среды и среды обитания.

Таким образом, именно города со специфической внутренней структурой, становятся **точками роста** региональной и национальной экономики. Реформы в сфере городской политики должны проводиться в рамках программ регионального развития.

По оценкам экспертов, кластерные принципы организации получают широкое распространение на региональном уровне. Уже можно говорить о существовании нескольких “спонтанных” кластеров, образованных вокруг ключевых отраслей промышленности: нефтегазовый, химический, металлургический и др. Однако эти структуры пока еще очень “хрупки”.

Стратегия формирования и развития кластеров в регионах России должна быть согласована со стратегией развития этих регионов, учитывать исторически сложившуюся их специализацию. Примером в настоящее время может служить осваивае-

мая территория Новой Москвы площадью 1,4 тыс. кв. км, где создаются медицинские, научные, деловые кластеры и более 1 млн новых рабочих мест. Большие возможности таит в себе кластерный подход в развитии сельского хозяйства российских регионов. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время сложились выгодные условия для развития сельского хозяйства в Российской Федерации. При 132 млн га сельскохозяйственных земель фактический объем ежегодной поддержки сельского хозяйства в России в последние годы составлял 4,4 млрд долл. США, когда в Китае — 124 млн га и 147 млрд долл. США, Японии — 5 млн га и 64,3 млрд долл. США, США — 165 млн га и 23,9 млрд долл. США соответственно.

Интеграция, основанная на экономической выгоде партнеров, позволяет использовать преимущества взаимодополнения региональных экономик. Интеграция — взаимовыгодный процесс для всех входящих в страну регионов, т. е. выигрывают все. Материально-технической основой интеграции экономического пространства России является федеральная транспортная и телекоммуникационная система. На интеграцию регионов также большое влияние оказывает развитость общероссийского рынка товаров и услуг, в первую очередь услуг кредитно-банковской системы.

Переход России на рыночные отношения в экономике, появление новых центров — локомотивов мирового экономического роста в Азии и Латинской Америке (Китай, Индия, Бразилия и др.), усиление их влияния ставят перед субъектами Федерации задачи **глобализации экономики** и соответствующего оперативного реагирования на эту реальность, определения отраслей специализации и выбора торговых партнеров на взаимовыгодной основе, вхождения в региональные экономические союзы.

Вместе с тем начальные условия, определяющие ближайшую перспективу развития России и ее регионов, характеризуются тем, что современное состояние, а также среднесрочные перспективы развития всей национальной экономики и социальной сферы по существу определяются одной переменной: **ценой нефти** на мировом рынке [91]. Запасы и добыча этого продукта, как известно, зависят от **темпов развития мировой экономики**, тенденции формирования которых экспертами оцениваются по-разному. Выру-

ченные от продажи нефти и газа деньги российская экономика, как правило, **исправно возвращает в мировую финансовую систему**, сдерживая развитие собственных инновационных проектов и экономики в целом.

Российские компании фактически продаются зарубежным финансовым группам, размещая свои акции на финансовых рынках других стран. В процессе этих транзакционных взаимодействий преследуются часто корыстные интересы, связанные с возможностью получения преступных доходов и их легализацией на разных уровнях управления страной, регионами, корпорациями и соответствующими субъектами хозяйственной деятельности. В этих условиях создаются предпосылки для неэффективного, а часто и противоправного использования традиционных механизмов регулирования инвестиционных процессов в стране и субъектах Федерации. В частности, отечественный фондовый рынок, на котором ведущие позиции занимают нефте- и другие ресурсодобывающие компании и корпорации, превратился в прибежище для спекулянтов и не может способствовать развитию реальной экономики. Для этого должны быть созданы благоприятные условия привлечения достаточных инвестиционных ресурсов с целью разработки и внедрения новых технологий в структурообразующих и жизнеобеспечивающих сферах и отраслях.

Необходимость обеспечения инновационных преобразований в отечественной экономике подтверждается рядом примеров. В частности, **энергоёмкость российского ВВП** в 2,5 раза выше среднемирового уровня и в 3,5 раза выше уровня развитых стран. **Эффективность отопления** в России ниже в 1,2 раза, чем в Германии и Франции, и в 3 раза — чем в скандинавских странах. По оценкам экспертов, потери в российской системе теплоснабжения достигают 50 % от объема производства тепла; в Финляндии этот показатель находится на уровне 6 %. Больше половины гидротурбин, установленных на российских ГЭС, имеет износ более 95 %. На ТЭС больше половины оборудования имеет **износ более 90 %**. Износ строительных машин, механизмов и оборудования строительных площадок приближается к 100 %. Страна вступила в полосу аварий, которая продлится в лучшем случае 5–7 лет. Стоимость строительства километра дороги в стране превышает среднемировую в десятки раз, этот рынок закрыт и коррупционен. Поэто-

му указанные сферы и виды экономической деятельности, находясь на неконкурентоспособном уровне развития, не могут не являться потенциальной средой для развития и распространения теневой экономики, для получения нелегальных доходов, их отмывания и легализации.

Региональные проблемы не могут быть решены раз и навсегда, но их остроту следует минимизировать с помощью региональных стратегий. Главными целями региональных стратегий являются:

1) благополучие граждан, под которым понимается не только имущественное благосостояние, но и политическая, и социально-экономическая стабильность;

2) территориальная справедливость как обеспечение равенства граждан вне зависимости от места проживания;

3) сохранение целостности государства, единства его конституционно-правового, экономического и социального пространства при сохранении и приумножении экономического, социального, природно-ресурсного, инфраструктурного и культурно-исторического потенциалов каждого региона в интересах его населения.

Экономическая реформа в РФ началась с того, что в регионы были переданы многие функции управления, которые не были обеспечены необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. Это способствовало расширению суверенизации регионов, стремлению получить большую и реальную экономическую власть, подкрепленную соответствующим объемом финансов в региональном бюджете, что привело к самоизоляции регионов и возведению барьеров в виде ограничения на ввоз и вывоз продукции. В условиях разрыва экономических связей такой подход позволил несколько уменьшить социально-экономическую напряженность, но затормозил развитие рыночных преобразований. Последствием этого стало резкое снижение эффективности производства практически во всех регионах, что заставило искать новые подходы к формированию **единого экономического пространства**.

Методологическими предпосылками для формирования единого экономического пространства выступают:

— общественное воспроизводство материальных благ и услуг на основе специализации и кооперации производства;

— обеспечение устойчивого обмена между производителями на эквивалентной основе;

— сохранение территориальной целостности системы хозяйствования в условиях повышения самостоятельности регионов;

— разработка экономической политики на основе гармонизированного производственно-хозяйственного законодательства, обеспечивающего компромисс между разными интересами регионов, корпораций и страны в целом.

Первичным элементом единого экономического пространства является *регион*.

Сегодня необходимо оздоровление экономики в регионах. Для этого необходимо развивать обрабатывающие отрасли, перерабатывающие промышленное и сельскохозяйственное сырье; создавать научно-производственные комплексы, инновационные “народные” предприятия, замещающие на внутреннем рынке импортные товары; возводить инфраструктурные объекты. Для решения, каким отраслям отдавать приоритет и в каких масштабах, объективной необходимостью становится комплексное народно-хозяйственное планирование, а не формирование разрозненных целевых программ, попадающих в число первоочередных при помощи лоббистов или случайно.

1.3. Этапы развития отечественных региональных исследований. Зарубежные теории размещения производства. Современные исследования в региональной науке

В России зарождение региональных экономических исследований произошло в начале и середине XVIII в. эти исследования впервые получили отражение в трудах В. И. Татищева, М. В. Ломоносов, А. Н. Радищева, Д. И. Рихтера, Н. Г. Чернышевского и др. В первой половине XIX в. был приобретен первый опыт **экономического районирования** Российской империи (К. И. Арсеньев, П. И. Пестель, Н. М. Муравьев и др.). Во второй половине XIX в. возникла **регионоведческая школа** (П. Крюков, П. П. Семенов-Тян-Шанский, Н. М. Пржевальский, Н. Н. Миклухо-Маклай, Н. Н. Вавилов, И. Д. Черский и др.).

У истоков комплексных региональных исследований в России стоял крупнейший ученый мирового уровня Владимир Иванович

Вернадский. В феврале 1915 г., в разгар Первой мировой войны, академиком Вернадским была организована при Императорской академии наук постоянная комиссия по изучению естественных производительных сил (КЕПС). Именно с этого времени и появилось новое понятие “производительные силы”, означающее в сущности начало поворота Императорской академии наук к проблемам хозяйственной практики. Началась активная работа по организации и проведению комплексных региональных исследований производительных сил России. Значение этого направления с годами возрастало, развивалось и сыграло неocenимую роль в повышении эффективности вовлечения в оборот богатейших ресурсов страны и всего ее потенциала. Именно на этой основе региональная экономика и экономика природопользования получили развитие в их современном виде.

Главными руководителями и вдохновителями работы КЕПС долгие годы оставались корифеи отечественной науки В. И. Вернадский, Н. С. Курнаков, Ф. Ю. Левинсон-Лессинг, А. Е. Ферсман, А. А. Григорьев, В. Н. Сукачев, В. А. Обручев, Д. И. Щербаков.

Особый интерес представляет тот факт, что в разработку плана ГОЭЛРО весомый вклад внесла КЕПС, в частности по региональному подходу к изучению природных богатств и освещению вопросов их использования, о составлении детального описания отдельных районов России в виде монографий, имеющих целью выявление всех ресурсов района как основы для хозяйственного и культурного строительства.

Охватывая всю территорию РСФСР, план ГОЭЛРО являлся одновременно и планом народно-хозяйственного экономического развития районов. В территориальном разделе плана дан подробный анализ особенностей отдельных районов, намечены перспективы их дальнейшего развития с учетом максимального использования внутрирайонных природных и экономических ресурсов.

В первые годы своего существования КЕПС выросла в крупнейшее научное учреждение страны. Заметными вехами в прикладных исследованиях начиная с 1920-х гг. кроме плана ГОЭЛРО являлись: обоснование экономического районирования, разработка регионального разреза первого пятилетнего плана, проекты Урало-Кузнецкого комбината, разработка Ангаро-Енисейской программы, программы “Большая Волга” и др.

Некоторые из задач КЕПС стал решать организованный в 1926 г. Особый комитет по исследованию союзных и автономных республик, переименованный в 1928 г. в Комиссию экспедиционных исследований. В 1925 г. при президиуме Академии наук СССР была создана Комиссия по изучению Якутской АССР с аналогичными функциями. Очередная сессия Академии наук СССР (18–20 декабря 1929 г.), обсуждая вопросы своей организации и нового устава, предрешила слияние этих структур. Сессия от 31 марта — 5 апреля 1930 г. подтвердила это своим решением о создании на базе названных подразделений Совета по изучению производительных сил (СОПС) — головной научной организации по региональным исследованиям. Первым председателем СОПС стал Иван Михайлович Губкин (1930–1936). В это время систематически организовывались крупные экспедиции в малоизученные регионы, а также проводились научные конференции по проблемным регионам.

В 1930-х гг. СОПС, продолжая традиции КЕПС, брал на себя организаторские функции и привлекал к исследованиям по различным темам крупных специалистов в данной области из других учреждений.

Если в 1920-х гг. КЕПС активно привлекал к выполнению научно-исследовательских работ специалистов из Государственного земельного колонизационного института, позднее реорганизованного в Государственный научно-исследовательский институт землеустройства и переселения (Н. Н. Баранский, И. Б. Новицкий, Б. И. Сыромятников, Ю. М. Шокальский, В. А. Батюшков, П. И. Лященко, М. П. Огарев, П. Н. Першин, С. Г. Колеснев, И. П. Николаевский, О. А. Хауке и др.), то в 1930-х гг. — специалистов Научно-исследовательского института организации территории, находящегося в системе ВАСХНИЛ и в ведении Наркомзема СССР (И. Д. Шулейкин, С. А. Удачин, Е. Е. Буров, Б. К. Юркевич, Г. А. Кашигин, А. И. Мазмишвили, И. П. Николаевский, Н. Н. Бурихин, В. М. Богданов, Н. И. Прокуронов, С. И. Сильвестров, П. П. Шердюков, С. Д. Черемушкин, А. С. Чеботарев и др.) [37]. Последние осуществляли работы по комплексному проектированию промышленных районов, городов и областей в связи с реконструкцией народного хозяйства СССР.

Современная региональная наука в России прошла длинный, но плодотворный путь развития.

Первый этап (с 1915 по 1970-е гг.) ознаменован возникновением и развитием территориально-экономических исследований и созданием предпосылок для формирования региональной экономики.

В этот период теоретическим “компасом” территориального планирования и изучения региональных проблем служила так называемая районная школа экономической географии (географическое размещение производства, условия и особенности его развития, территориальное разделение общественного труда в различных районах). Ее представляли: Н. Н. Баранский, Н. Н. Колосовский, Ю. Г. Саушкин и др.

В 1950–1970 гг. широкое развитие получила “научная школа экономического районирования и моделирования территориально-производственных комплексов” (А. А. Адамеску, А. Г. Аганбегян, М. К. Бандман, А. Е. Пробст и др.).

У истоков рождения новой отрасли знаний стояли крупные ученые-экономисты, экономико-географы, плановики, проектанты: В. И. Вернадский, Н. С. Курнаков, Ф. Ю. Левинсон-Лессинг, А. Е. Ферсман, А. А. Григорьев, В. Н. Сукачев, В. А. Обручев, Д. И. Щербаков, И. Г. Александров, Н. Н. Баранский, В. Ф. Васютин, Н. А. Ковалевский, Н. Н. Колосовский, Л. П. Никитин, С. Г. Струмилин, Т. С. Хачатуров, Н. Н. Некрасов, Я. Г. Фейгин, Н. А. Косолапов, Ю. А. Ливеровский и др.

Второй этап — исследование регионального развития и размещения производительных сил СССР.

В период с 1960-х по 1990-е гг. происходит коренная перестройка, зарождение и стартовое развитие региональной экономики при плановом хозяйстве.

Научным центром территориальной организации производительных сил был Совет по изучению производительных сил при Госплане СССР (СОПС) (разработка генеральных схем развития и размещения производительных сил страны, включая региональные и отраслевые схемы, Комплексной программы научно-технического прогресса (включая разделы по союзным республикам и сводный региональный том) [73].

При этом Генеральная схема как более конкретный документ (на 10–15 лет) разрабатывалась в основном при правительственных (министерских) научных организациях (привлекалось до

500 научно-исследовательских и проектных институтов), а Комплексная программа в большей степени как стратегический документ (на 20 лет) разрабатывалась при ведущей роли институтов Академии наук СССР. Последняя Генеральная схема охватывала период до 2005 г., а последняя Комплексная программа — до 2010 г.

Наряду с подготовкой общесоюзных предплановых документов в 1970–1980-х гг. активизировались региональные исследования во всех союзных республиках. Были разработаны научные основы крупных региональных программ (Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали), программы формирования территориально-производственных комплексов, ориентированных на использование богатых природных ресурсов (Тимано-Печерского, Южно-Таджикского, группы комплексов Ангаро-Енисейского региона и др.), локальные программы административно-территориальных образований.

Произошла значительная децентрализация региональных исследований. К середине 1980-х гг. во всех союзных республиках и многих административных центрах России (преимущественно на востоке и севере) существовало более 50 институтов с преобладанием региональной тематики.

Этот период отличался активизацией методических исследований, внедрением в научные разработки новейших экономико-математических методов (В. С. Немчинов, А. Г. Аганбегян, Л. И. Абалкин, Л. В. Канторович, А. Г. Гранберг, М. М. Албегов, Н. К. Байбаков и др.); формированием научной школы комплексного размещения производительных сил (Н. Н. Некрасов, Т. С. Хачатуров, Д. С. Львов, А. И. Митрофанов, Н. Я. Петраков, А. И. Ведищев, Л. В. Пустовалов, А. Е. Пробст, В. Н. Разбегин, С. В. Славин, В. Ф. Павленко, А. А. Адамеску, Р. И. Шнипер и др.).

Однако результаты многих исследований далеко не всегда воспринимались экономической практикой. В первую очередь это было характерно для рекомендаций по комплексному экономико-социально-экологическому региональному развитию. Регионализация и регионализм были чужды законам функционирования командной централизованной экономики, интересы которой представляли даже не союзное правительство или Госплан СССР, а отраслевые ведомства (министерства), превратившиеся в гигант-

ские государственные монополии с вертикальным управлением. Усилия регионалистов в поиске приемлемого сочетания отраслевого и территориального управления могли увенчаться успехом, если бы они действовали более целеустремленно и организованно.

Конечно, ученые-регионалисты были причастны не только к достижениям, но и к ошибкам в размещении производительных сил. Определенные их круги поддерживали социально и экологически дефектные идеи гигантомании в промышленном строительстве, узкой специализации хозяйства регионов, перемещения значительных масс населения в регионы с трудными условиями жизни. Возможности централизованного планирования акцентировались в ущерб экономической самостоятельности регионов и предприятий.

В 1920-х гг. регионалисты прошли мимо возможностей новой экономической политики (нэпа), а во второй половине 1960-х гг. не слишком активно способствовали переводу косыгинской экономической реформы на региональный уровень. Однако основные негативные моменты в размещении производительных сил, региональном развитии в СССР были следствием не столько ошибочных научных рекомендаций, сколько систематического их игнорирования. В целом проблематика типовых региональных исследований в СССР соответствовала требованиям расширяющейся экономики на стадии индустриализации с преобладанием экстенсивных факторов роста.

В советской регионалистике, по сравнению с западной региональной наукой, недостаточный удельный вес составляли проблемы: социальные, демографические, экологические, этнических отношений, развития инфраструктуры и сферы услуг, информационной среды, распространения инноваций. И все же в 1970–1980-х гг. в структуре советской регионалистики постепенно накапливались позитивные изменения: значительно расширилось изучение социальных и экологических аспектов, а также экономических механизмов регионального развития межрегиональных отношений.

Третий этап — переход от плановой к рыночной экономике. С начала 1990-х гг. этап сопровождался адаптацией региональной экономики к рыночным отношениям (этому способствовали: развал СССР, смена форм государственного управления). Вместо

планов стали разрабатывать вариантные прогнозы в зависимости от макро- и микропоказателей. Приоритет — интересы регионов.

Однако считается, что региональная наука сформировалась на Западе в 1950-х гг. Идеологом и непосредственным организатором ее признан Уолтер Айзард (Изард) (1919–2010), инициировавший также создание Ассоциации региональной науки.

Ключевые положения теории региональной науки (пространственной организации экономики) активно развивались в работах зарубежных ученых-классиков этого направления. Авангардную роль, безусловно, играл американский ученый У. Айзард.

У. Айзард справедливо критиковал классическую и неоклассическую экономические теории за то, что они ограничивались изучением “страны чудес, лишенной каких бы то ни было пространственных характеристик”. Отчасти это объяснялось виной классических теорий размещения, которые излагались на устаревшем языке и с чрезмерными упрощениями “частичного равновесия”, постоянством коэффициентов, минимизацией издержек, неизменностью кривых спроса и т. п.

Закон, выведенный У. Айзардом, гласит: фирмы, максимизирующие прибыль, будут размещаться таким образом, чтобы предельные нормы замещения транспортных затрат на доставку товаров из двух разных пунктов (регионов) были равны величине, обратной отношению их транспортных тарифов. Из этого условия первого порядка максимизации прибыли можно вывести все частные теории развития (Й. Тюнен, В. Лаунхардт, А. Вебер и др.).

В своих трудах У. Айзард адаптировал методы макроэкономики для исследования межрегиональных связей, разрабатывал модели пространственного равновесия, размещенческих игр, формирования промышленного комплекса, исследовал конфликты в региональных системах. Он связал теорию размещения с теорией производства, ценообразования, торговли и др. [24].

Становление теории размещения (локализации) принято связывать с выходом в 1826 г. научной работы немецкого экономиста Й. Тюнена “Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономии”. Ориентируясь на сельскохозяйственное производство, он обращает внимание на фундаментальное положение о закономерностях его размещения.

Главный вопрос размещения для предпринимателя в трудах Й. Тюнена — минимизация транспортных затрат. Сопоставляя транспортные затраты на перевозку продукции от места производства до рынка, он выявляет зоны, наиболее благоприятные для размещения в их пределах тех или иных видов сельскохозяйственного производства (теория сельскохозяйственного штандорта (местоположение)).

Следующий шаг в теории размещения сделал немецкий ученый В. Лаунхардт, обосновавший метод нахождения пункта оптимального размещения отдельного промышленного предприятия относительно источников сырья и рынка сбыта продукции (1882). Он создал теорию рационального штандорта промышленного предприятия.

Немецкий экономист и социолог А. Вебер пошел дальше. В 1909 г. он опубликовал основной свой труд “О размещении промышленности: чистая территория штандорта” и сделал существенный вклад, введя в теоретический анализ новые факторы размещения производства в дополнение к транспортным издержкам и ставя более общую оптимизационную задачу — минимизацию общих издержек производства, а не только транспортных. Им была создана теория промышленного штандорта, где анализ ведется последовательно по трем факторам: транспорт, рабочая сила, агломерация [38].

Немецким географом и экономистом В. Кристаллером в начале 1930-х гг. была разработана теория центральных мест, т. е. экономических центров, обслуживающих товарами и услугами окружающую поселенческую среду. Впервые он попытался ее сформулировать в своей работе “Центральные места в Южной Германии”, опубликованной в 1933 г. как закон пространственного размещения населенных пунктов вокруг более крупного “центрального места” — вся территория покрывается шестиугольниками без просвета — пчелиными сотами, каждая из которых является центром обслуживания. Благодаря этому минимизируется среднее расстояние для сбыта продукции или поездок в центры для покупок и обслуживания.

Основой общей теории размещения является классическая модель общего экономического равновесия швейцарского экономиста Л. Вальраса (1834–1910), изложенная в работе “Элементы

чистой политической экономии, или Теория общественного богатства”, которая была опубликована двумя частями в 1874 и 1877 гг.

Модель общего пространственного экономического равновесия должна синтезировать все частные теории размещения и включать математическое описание условий размещения производства и населения, транспортных сетей, формирования региональных рынков, межрегиональных взаимодействий, миграции населения, образования цен на продукты, факторы производства и т. д.

Создателем первой полной теории пространственного экономического развития является немецкий экономист и географ А. Лёш (1906–1945). Под экономическим пространством он понимал организованную среду, которая возникает в результате взаимодействия экономических субъектов на определенной территории и рассматривал экономический регион как рынок с границами, обусловленными межрегиональной конкуренцией, и основным фактором, определяющим форму рыночной зоны, считал уровень цен [61].

В 1940 г. была опубликована основная работа А. Лёша “Географическое размещение хозяйства”, вызвавшая огромный интерес в научной среде. Он является первым ученым, предложившим теорию размещения производства в условиях рыночной экономики, где главная роль отводилась не снижению издержек, а максимизации прибыли.

Далее, важным этапом в развитии теории размещения стало исследование процесса создания и распространения инноваций (нововведений). Т. Хегерстранд выдвинул теорию диффузии инноваций (его основополагающий труд “Диффузия инноваций как пространственный процесс” вышел в свет в 1953 г.). Диффузия, т. е. распространение, рассеивание по территории различных экономических инноваций (новых видов продукции, технологий, организационного опыта и т. п.), согласно Т. Хегерстранду, может быть трех типов: *диффузия расширения* (когда инновация равномерно распространяется по всем направлениям от точки возникновения), *диффузия перемещения* (распространение в определенном направлении) и *смешанный тип*. Одна генерация (поколение) инноваций имеет четыре стадии: возникновение, диффузию, накопление и насыщение. Теория Т. Хегерстранда отражает волно-

образный характер диффузии генераций нововведений. В идейном отношении она близка теории больших циклов (“длинных волн”) отечественного экономиста Н. Д. Кондратьева.

С теорией диффузии инноваций тесно связана теория жизненного регионального цикла. Она рассматривает процесс производства товаров как процесс с несколькими стадиями: появление нового продукта, рост его производства, зрелость (насыщение), сокращение. На стадии инноваций требуются большие персональные контакты, поэтому наиболее благоприятным местом для размещения инноваций являются большие города. Активное производство может быть размещено в периферийных регионах, но это создает риск для небольших городов, поскольку вслед за стадией насыщения начинается снижение или прекращение производства, пока не появятся другие инновации в больших городах. В соответствии с этой теорией региональная экономическая политика должна концентрироваться на создании благоприятных условий для инновационной стадии в менее развитых регионах.

Современные теории объясняют закономерности развития в условиях противоречивости индивидуальных, групповых (корпоративных, региональных) и государственных интересов. Кроме того, в отличие от прежнего детерминистского описания исследуемых явлений в новых теориях анализируется и прогнозируется поведение участников процесса размещения в условиях риска и неопределенности. Теории структуризации и эффективной организации экономического пространства опираются на функциональные свойства форм пространственной организации производства и расселения — промышленных и транспортных узлов, агломераций, территориально-производственных комплексов, городских и сельских поселений разного типа.

Получившая широкое применение теория полюсов роста усиливает теорию центральных мест В. Кристаллера, используя более современные достижения экономической науки (в частности, метод “затраты — выпуск” В. Леонтьева). Вместе с тем она во многих отношениях соприкасается с теорией производственно-территориальных комплексов Н. Н. Колосовского.

Широкое признание получила теория полюсов роста, выдвинутая французским экономистом Ф. Перру. В ее основе лежит представление о ведущей роли отраслевой структуры экономики,

и в первую очередь лидирующих отраслей, создающих новые товары и услуги. Те центры и ареалы экономического пространства, где размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование. Это приводит к концентрации предприятий и формированию полюсов экономического роста.

Современная теория межрегиональных экономических взаимодействий (или взаимодействия региональных экономик) включает в себя и интегрирует частные теории размещения производства и производственных факторов, межрегиональных экономических связей, распределительных отношений. Она использует результаты теории общего экономического равновесия и идею международной экономической интеграции. Математической базой современной теории размещения являются многоцелевая оптимизация, теории кооперативных игр, группового выбора и др.

Особенности России — ее огромная территория и разнообразие природно-экономических, социальных и других условий, — безусловно, не всегда укладывались в сложившиеся на Западе теории размещения и требовали развития региональных исследований и децентрализации самой науки.

Проблемам территориального экономического устройства государства уделяли внимание великие русские ученые М. В. Ломоносов, А. Н. Радищев, К. И. Арсеньев, Д. И. Менделеев, П. П. Семенов-Тян-Шанский, Н. Г. Чернышевский и многие другие. Они пытались осмыслить проблемы территориального экономического устройства Российского государства, выделяя и формулируя собственные принципы экономического районирования. В XIX — начале XX в. региональные исследования в России концентрировались главным образом на изучении естественных производительных сил, социально-экономической географии, природном и экономическом районировании, региональной статистики, проблемах региональных рынков (здесь следует напомнить о работе В. И. Ленина “Развитие капитализма в России”).

Региональные экономические исследования в СССР развивались под сильным воздействием государства и с конца 1920-х гг. были жестко ориентированы на цели и задачи планового управления. Это предоставляло принципиально новые возможности для

научно обоснованного размещения производственных сил в масштабе всего народного хозяйства. Теоретические и методологические исследования по региональной экономике в СССР до перехода к рыночным отношениям концентрировались вокруг трех проблем:

- выявление закономерностей, принципов и факторов размещения производственных сил;
- формирование теории экономического районирования;
- создание методологии планирования и регулирования территориального и регионального развития.

Однако, в отличие от традиций западных теорий размещения и пространственной организации хозяйства, отправными моментами которых являются абстрактные ситуации, аксиоматика, простые математические модели, советская школа в большей степени ориентировалась на обобщение эмпирики и решение задач, поставленных практикой.

И еще. Если западные теории концентрируют внимание на рациональном поведении экономических субъектов (домашних хозяйств и фирм) в экономическом пространстве, то советские теории были исключительно нормативными, т. е. искали решения вопросов: где в интересах единого народно-хозяйственного комплекса необходимо размещать новые производства; куда нужно перемещать население и какие новые регионы необходимо осваивать.

Головной научной организацией по региональным исследованиям в Российской Федерации является Совет по изучению производительных сил при Минэкономразвития России и РАН (СОПС). В разные годы Советом по изучению производственных сил руководили известные ученые: В. Л. Комаров (1936–1945), Л. Д. Шевяков (1946–1949), В. С. Немчинов (1949–1964), Н. Н. Некрасов (1964–1979), И. Г. Шилин (1979–1982), В. П. Можин (1982–1986), Л. А. Козлов (1986–1992), А. Г. Гранберг (1992–2010), Г. Г. Фетисов (2011–2013), В. Н. Разбегин (2013–2014), А. В. Ситнин (2014–2015), А. Г. Шнайдер (2015 — по н/в).

Многие годы региональными исследованиями также занимаются: Институт экономики РАН (директор Е. Б. Ленчук), Центральный экономико-математический институт РАН (директор В. Л. Макаров), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ректор В. А. Мау), Институт системного анализа РАН (директор

Ю. С. Попков), Институт проблем региональной экономики РАН (г. Санкт-Петербург) (директор С. В. Кузнецов), Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики” (ректор Я. И. Кузьминов), Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (ректор М. А. Эскиндаров), Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова (ректор В. И. Гришин), Институт проблем рынка РАН (директор В. А. Цветков), Институт региональных экономических исследований (директор П. И. Бурак) и др.

Общепринятый европейский подход к формированию отдельно взятого региона, т. е. базовой единицы общеевропейского регионального процесса, основывается не на нормативном принципе, а на традиционализме. Изучение мировых региональных процессов, особенно в последние годы, убедительно доказало существование острой потребности в изменениях, а зачастую и в полной смене основ фундаментального подхода, что дало импульс дальнейшему развитию региональной науки. Исследователи обращаются к трудам не только ученых-регионалистов, но и глобалистов — Фрэнсиса Фукуямы и др. Эти мыслители, оценки которых подчас спорные, порождали полемику, придавали новый импульс изучению и развитию регионов.

Сегодня стране нужны высококвалифицированные специалисты — менеджеры регионов, знающие региональные особенности и проблемы, владеющие методами регионального природопользования и территориального разделения труда. Спрос рынка на подобного рода исследования и специалистов привел к появлению многочисленных публикаций по государственному регулированию территориального развития (С. Ю. Глазьев, А. Г. Гранберг, Н. Я. Петраков, Д. С. Львов, П. А. Минакир, П. Я. Бакланов, В. Н. Лексин, Л. Г. Ходов, Т. В. Грицюк, В. С. Селин, П. И. Бурак, А. Н. Кириллова, Е. Г. Чистяков, В. А. Вашанов, П. Ф. Лойко, М. Я. Гохберг, Я. М. Гохберг, А. Н. Швецов и др.), регионалистике и региональной политике (С. С. Артоболевский, П. А. Минакир, А. Г. Гранберг, С. Д. Валентей, Б. М. Штульберг, В. Н. Лексин, В. Г. Введенский, Г. П. Лузин, И. А. Рождественская, В. В. Битунов, В. Г. Глушкова, Е. М. Бухвальд, В. Г. Ростанец, А. В. Топилин и др.), теории пространственной организации хозяйства и развитии теории полюсов роста (Г. М. Лаппо, Е. Н. Перцик и др.), проекту рационально-

го использования земель — “поляризованной биосферы” (Б. Б. Родман) и теории пространственного социального развития (А. А. Алексеев, Ф. Т. Прокопов, С. Н. Смирнов, Н. В. Зубаревич, Е. Н. Перцик, Т. Г. Нефедова, Р. А. Попов, М. М. Голубчик, С. В. Сарайкина и др.). Периодически издаются учебники по региональной экономике и управлению (Н. Н. Некрасов, А. Г. Гранберг, П. И. Бурак, В. И. Бутов, А. Л. Гапоненко, А. И. Гаврилов, В. Г. Глушкова, Ю. С. Дульщиков, Е. Л. Плисецкий, Е. Г. Коваленко, Н. П. Кетова, Н. Н. Михеева, Т. Г. Морозова, И. А. Родионова, В. Е. Селиверстов, Г. Г. Фетисов, К. Н. Юсупов и др.).

Среди основных региональных экономических исследований, выполненных в последние годы, можно выделить следующие:

- Стратегия территориального развития РФ.
- Комплексный прогноз развития и размещения производительных сил РФ.
- Комплексные схемы экономического и социального развития и финансового состояния в межрегиональных экономических ассоциациях.
- Формирование механизма регулирования территориального развития.
- Долгосрочные программы регионального развития.
- “Дорожная карта” развития агломераций в России и определение условий выбора агломераций для реализации пилотных проектов.
- Новый курс: стратегия прорыва.
- Концепция стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на долгосрочную перспективу.
- Концепция стратегии социально-экономического развития Республики Северная Осетия — Алания на долгосрочную перспективу.
- О стратегии устойчивого развития российской экономики.
- От общества потребления к обществу развития.
- Монополисты на разогреве у инфляции.
- Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект.
- Инновационная структура российских регионов: структура и состав объектов.

- Методологические подходы к разработке долгосрочного прогноза инвестиций в основной капитал регионов.
- О системе государственного стратегического планирования социально-экономического развития в сфере морской деятельности России.
- Международное экономическое сотрудничество арктических стран и регионов.
- Обеспечение экологической безопасности в арктической зоне Российской Федерации.
- Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 г.
- Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации до 2018 г.
- Создание системы стратегического анализа, управления и предотвращения рисков в сфере социально-экономического развития, в том числе экономической безопасности.
- Адамеску А. А. Первая генеральная схема: опыт объединения научных организаций для обоснования размещения производительных сил (к 100-летию Совета по изучению производительных сил).

1.4. Регион и экономическое районирование. Порядок объединения субъектов Российской Федерации

В настоящее время насчитывается около 100 толкований понятий “регион” и “район”, хотя эти понятия являются фундаментальными для экономической географии и регионоведения. Появление множества различных трактовок связано с двумя основными причинами: влияние базовой экономической концепции и несогласованность общеэкономических и законодательных норм. Используя терминологию известного отечественного ученого Н. Н. Колосовского, можно сказать, что регион — это такое исходное понятие в региональной экономике, как в математике понятие о числе, в физике понятие о материи и энергии, в биологии учение о “первичном” живом веществе — клетке. Известный землестроитель 1920-х гг. Е. Е. Буров под губернией (регионом) понимал ту совокупность расстояний-радиусов, каждое из которых лошадь проходит за световой день от центра губернии [28]. Заметим, что

большинство исследователей при построении моделей территориального формирования используют ограниченное число факторов размещения производства. Например, всемирно известный ученый-экономист М. Блауг отмечает, что экономическая теория использования пространства сосредоточивает свое внимание на двух пространственных измерениях экономической жизни: расстоянии и площади [27].

Название “**регион**” произошло от латинского слова “region” — область, район. По смыслу оно является родовым словом “район” (от французского “rayon” — луч, радиус).

Критериями для формирования понятия “регион” являются: географические (расположение, величина территорий, численность населения); производственно-функциональные (специфика преобладающих видов деятельности); градостроительные (характер застройки объектов производственной деятельности, жилья и обслуживания); социологические (нормы общения, поведения и т. д.).

Такое разнообразие критериев затрудняет полное раскрытие сущности региона в одном определении, поскольку он должен рассматриваться одновременно и как элемент территориальной организации национального хозяйства, и как элемент системы расселения, и как элемент социальной организации общества.

По мнению известного географа Э. Б. Алаева, автора понятийно-терминологического словаря “Социально-экономическая география”, имеются веские основания считать этот термин иноязычным из-за аналогичного с русским языком произношения (в то время как по-французски — “рейн”) и явного “территориального” подтекста [26].

В толковом словаре русского языка С. И. Ожегова регион определяется как “большая область, группа соседствующих стран или территории, районы, объединенные по каким-нибудь общим признакам”.

Термин “регион”, появившийся в отечественной научной литературе позже, чем “район”, употребляется многозначно, зачастую как синоним термина “район”. По определению академика Н. Н. Некрасова, “под регионом понимается крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил на

основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой. Главный критерий выделения региона — общность народно-хозяйственных задач — основан на совокупности используемых или намечаемых к эксплуатации природных богатств, исторически сложившейся структуре хозяйственной деятельности или плановой структуре экономического развития” [109]. Под такое определение региона подпадали союзные республики и экономические районы, районы размещения отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта.

Р. И. Шнипер существенно расширяет данный подход, в свою очередь понимая регион как “неотъемлемую часть единой системы производительных сил и производственных отношений, он обладает прямыми и обратными производственно-экономическими, ресурсными, финансово-кредитными и социальными связями с народным хозяйством. Здесь осуществляются полные циклы воспроизводства населения и трудовых ресурсов, основных и оборотных фондов, части национального богатства, денежного обращения, отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления продукции. Происходит взаимодействие органов управления ассоциированных на территории предприятий и объединений с советскими органами, призванными обеспечить комплексное социально-экономическое развитие территориально-административного образования. К компетенции региона относятся планирование, финансирование, кредитование, денежное обращение, подготовка и рациональное использование трудовых ресурсов и природного комплекса в соответствии с его специализацией, участием в территориальном разделении труда” [95].

Академик А. Г. Гранберг под регионом понимает определенную территорию, отличающуюся от других территорий по ряду признаков и обладающую некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов [106].

Т. В. Погодина сделала попытку объединить данные подходы и рассмотреть как политэкономическую категорию, считая, что “регион — это:

а) неотъемлемая часть единой народно-хозяйственной системы производительных сил и производственных отношений, име-

ющая сложные связи и взаимосвязи, обладающая сложными по форме и специфическими по содержанию экономическими и неэкономическими ресурсами;

б) совокупность отношений между экономическими субъектами по поводу частного или полного, временного или постоянного отчуждения или присоединения факторов производства, элементов инфраструктуры, требующихся для формирования спроса, предложения товаров и услуг и максимизации социально-экономического эффекта;

в) экономико-экологическая система, в рамках которой реализуются отношения между людьми по поводу территории проживания как объекта и как важнейшего условия сосуществования человека и других живых существ” [79].

Изучение понятия “регион” показывает, что это сложнейшая система, в которой зависимости между элементами не могут быть описаны линейными функциями, так как жизнь общества обычно характеризуется нелинейными процессами. Изучение общественной жизни в регионе возможно на основе структуризации, т. е. выделения подсистем, совместное функционирование которых определяет динамику развития региона.

В. Н. Лексин и А. Н. Швецов под регионом понимают субъект РФ, административно-территориальное образование, город. Ю. Н. Гладков и А. И. Чистобаев определяют регион как субъект Федерации либо объединение нескольких субъектов [107].

В словаре-справочнике “Социальная структура и социальные процессы”, помимо выделения природных различий между регионами, сложившейся специализации производства, определенного уровня развития производительных сил и производственной инфраструктуры, особо подчеркиваются различия в специфике социальной культуры и инфраструктуры, а также образе жизни населения.

Т. Г. Морозова и некоторые другие исследователи употребляют в качестве наименования территориальных общностей термин “район”, и в их работах отсутствуют различия между понятиями “район” и “регион” [114].

В целом отметим, что понятие “регион” применяется для характеристик различных территориальных образований, обладает

высоким уровнем гибкости и в большинстве случаев упоминается в тождестве с понятиями “район”, “ареал”, “зона” и др.

В последнее время получило развитие точка зрения, что регион представляет собой территориальную систему (Б. Б. Родоман, В. Д. Сухоруков, А. И. Гаврилов). Так, например, А. И. Гаврилов подчеркивает, что “регион — целостная система со своими структурой, функциями, связями с внешней средой, историей, культурой, условиями жизни населения” [83, 105].

В отличие от вышеперечисленных мнений, В. В. Климанов предлагает вместо термина “территориальные системы” применять термин “региональные системы”. По его мнению, данный термин шире таких распространенных понятий, как “региональные хозяйственные комплексы”, или “экономика региона”, но более узкое, чем термин “регион” [53].

Итак, экономисты определяют регион как хозяйственно-экономическую общность, географы подразумевают под ним административно-территориальную единицу, краеведы — историко-культурную область, культурологи рассматривают регион как культурно-цивилизационное, духовно-нравственное пространство. Общим для всех определений является ссылка на исторически обусловленный процесс формирования региона (в административном смысле или в виде территориально-поселенческой единицы).

В зарубежной практике к определению термина “регион” традиционно существуют три подхода. *Первый* подход в определении региона уделяет основное внимание однородности (гомогенности) признаков, по которым территории могут быть объединены в регион. В рамках *второго* подхода особое значение придается месторасположению территорий, их скоплению вокруг крупных городских агломераций. Наконец, *третий* подход исходит из наличия политических институтов и механизмов административно-го воздействия на развитие территории или группы территорий.

Если обобщить зарубежные трактовки, то можно утверждать, что регион — это часть целого, части всей Земли, с какой бы точки зрения ни подходить. Это единство и взаимосвязанность всех составляющих, которые слагают данное общество, на данном отрезке пространства.

Американские профессора П. Джеймс и Дж. Мартин пишут: «Обычно под словом “регион” понимают целостный участок территории, отличающийся некоторой однородностью в своей основе, но не обладающий четкими границами. Более того, это слово часто употребляют для обозначения весьма больших территорий, образующих главные подразделения континентов. Но в профессиональном языке географов, используемом здесь, слово “регион”, или “район”, применяют по отношению к территориям самой разной площади, которые характеризуются определенной однородностью, являющейся специфической и служащей основанием для того, чтобы выделить эти “территории” [48]. Профессор Гарвардского университета В. Грае писал: “Мы можем определить государство. Оно имеет организацию, границы и название. Оно имеет записанную историю. Но что такое регион? Конечно, это не политическая и не административная единица. Мы можем сказать лишь, что это территория, отличающаяся достаточно характерными признаками для того, чтобы отделить ее от соседей” [105].

В российском законодательстве закреплено определение региона, согласно которому регионом является *“часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов”* [20, 21]. Таким образом, понятие “регион” применимо к одному субъекту РФ и нескольким субъектам РФ, объединенным какими-либо признаками, например федеральным округом.

В Декларации о регионализме в Европе, принятой 4 декабря 1996 г., записано, что понятие “регион” “представляет собой выражение отличительной политической самобытности, которая может принимать самые различные политические формы, отражающие демократическую волю каждого региона принимать ту форму политической организации, которую он сочтет предпочтительной. Регион сам избирает свое руководство и устанавливает знаки различия его представительства”.

Все многообразие определений термина “регион” не может быть сведено воедино, так как внесение любых уточнений в базовую дефиницию, согласно которой “регион” — это определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду при-

знаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов, зависит от целей и задач, которые ставит перед собой исследователь.

Учитывая то, что “регион — понятие типологическое” т. е. выбор признаков с целью структурирования территориального пространства в регионы зависит от характера исследовательской задачи и типологического признака, положенного в основу структурирования, понятие “регион” будет трактоваться как часть природного, социально-экономического, инфраструктурного, культурно-исторического пространства страны. Данное определение предполагает такую совокупность пространственных признаков, к которым применимы регулятивные действия, в частности осуществление мер национальной и региональной экономической политики. В применении к российской практике описанными чертами пространственной организации обладали и обладают субъекты Российской Федерации.

Деление страны на регионы принято называть **районированием**. Оно осуществляется в соответствии с историческими и социально-экономическими особенностями ее развития и всегда является целевым.

Районирование условно можно разделить на административно-территориальное (система территориальной организации государства, на основе которой действуют органы государственной власти и местного самоуправления), общеэкономическое (экономическое районирование, проблемное районирование), транснациональное (выделение общего региона на приграничных территориях сопредельных государств) и отраслевое (характеризует территориальную дифференциацию условий воспроизводства, развития отраслей экономики, социальной сферы, использования природных ресурсов, взаимодействия природы и общества).

Система воеводств допетровских времен и созданные Петром I в 1708 г. восемь губерний были сформированы по принципу военных округов. Последующее губернское устройство государства в период правления императрицы Екатерины II осуществлялось по числу жителей в губернии (не менее 400 тыс. человек).

К началу XX столетия в России было 97 губерний и областей, которые делились на уезды и волости. С 1922 по 1991 г. РСФСР входила в состав СССР как одна из 15 союзных республик, кото-

рые, в свою очередь, имели в своем составе края, области, автономные республики и округа. В основу такого государственного устройства был положен национально-территориальный принцип.

По состоянию на 2016 г. Российская Федерация включает в себя 85 субъектов Федерации. В их числе — 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Площадь территории страны составляет 17,1 млн км².

На территории России в настоящее время образовано девять федеральных округов: Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Северо-Кавказский, Южный, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, Крымский.

Федеральные округа возглавляют полномочные представители Президента Российской Федерации. Федеральные округа были призваны укрепить вертикаль государственной власти. Впоследствии они хорошо зарекомендовали себя не только как политические, но и как экономические органы в целях укрепления государственного единства, обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом от 13 мая 2000 г. № 849, определены следующие функции и задачи полномочных представителей, направленные на укрепление вертикали исполнительной власти, государственное регулирование социального и экономического развития регионов России, расширение и углубление межрегионального сотрудничества:

— обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

— организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

— разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

— организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

— согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящихся в пределах этого округа;

— участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

— организация по поручению Президента Российской Федерации проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа;

— внесение Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным законодательствам РФ или нарушения прав и свобод человека, гражданина и др.

В соответствии с Общероссийским классификатором экономических регионов, утвержденным постановлением Госстандарта России от 27 декабря 1995 г. № 640, территория России условно разделена на 11 крупных экономических районов (Северный, Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный) и отдельно Калининградская область. В настоящее время не определено место Республики Крым и города Севастополя в составе экономических районов.

Объединяемые в крупный экономический район области, края, автономные республики должны иметь: относительно вы-

сокий удельный вес совокупный продукции специализации в общем объеме производства в стране; географическую близость хозяйственных центров; общность административных границ; возможность развития внутрирайонных межотраслевых экономических связей; обеспеченность путями сообщениями; общность перспектив экономического развития.

Условность такого деления является следствием того, что каждый экономический район не имеет самостоятельного органа управления, однако служит объектом статистического наблюдения, экономического анализа и прогнозирования, частичного государственного регулирования, в основном в форме координации, является базовым элементом территориального управления развитием экономики России. На экономическое районирование опираются при разработке целевых и региональных программ в процессе создания материальных и других балансов в территориальном разрезе.

В силу географического расположения в составе СССР Калининградская область входила в Прибалтийский экономический район, а в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» она признана особой экономической зоной.

Современный экономический район — это хозяйственный комплекс, целостная территориальная хозяйственная система, где ведущая роль должна принадлежать рыночной специализации.

Необходимо отметить, что границы образованных федеральных округов не полностью совпадают с действующей сеткой экономического районирования РФ, которая в течение многих лет эффективно используется для целей экономического прогнозирования, а также индикативного планирования территориального развития РФ. Время покажет, какие уточнения в состав федеральных округов необходимо будет внести. Несомненно только то, что федеральные округа стали важным и необходимым средством укрепления вертикали власти и единого экономического пространства России, развития межрегиональных экономических связей.

Россия является родиной *экономического районирования*. Многие ученые внесли вклад в развитие этой теории.

Первые опыты по экономическому районированию территории России (начало XVIII в.) относятся к работам В. Н. Татищева (1686–

1750). В качестве научного направления социально-экономической географии экономическое районирование России существовало с XIX в. В 1818 г. К. И. Арсеньев (1789–1865) в работе “Начертание статистики Российского государства” (1818) указал “исходя из чисто географических соображений” следующие пространства: 1) Северное (включало Финляндию); 2) Алаунское; 3) Балтийское (остзейские губернии); 4) Низменное (в том числе Литва) и т. д.

Уточнив эту классификацию в “Статистических очерках России” (1848), в Алаунское пространство К. И. Арсеньев включил Санкт-Петербургскую губернию (соотнеся ее с исторической Ингерманландией), а также Новгородскую, Тверскую, Смоленскую и Псковскую.

Взгляд на районирование как на новую форму политического устройства прослеживается в работах декабристов (П. И. Пестель — выделял 10 областей, округа и уезды, А. З. Муравьев — 14 держав и 2 области. Н. П. Огарев впервые предложил методологию районирования и обосновал, что экономические районы не зависят от административного деления).

В 1871 г. П. П. Семенов-Тянь-Шанский (1827–1914) разделил европейскую Россию (вместе с Финляндией, Царством Польским и Кавказом) на 14 “естественных” областей, уточнив их границы уже не по губерниям, а по уездам. Для нужд государственной статистики России ученый предложил 12-частную классификацию, привязанную к губерниям. Ю. Г. Саушкин оценил работы Семенова-Тянь-Шанского как “вершину немарксистской экономической мысли”.

Помимо этих классификаций (авторы которых в разное время возглавляли статистические органы России), русские ученые и методисты в своих научных сочинениях, курсах географии и в географических сборниках излагали и свои оригинальные схемы районирования. И. И. Вильсон в “Объяснении к хозяйственно-статистическому атласу” (1869) выделил шесть погубернских групп: Северную, Прибалтийскую, Западную, Центральную, Восточную и Южную. Князь А. И. Васильчиков (“Землевладение и земледелие”) выделял восемь групп губерний.

Дополнив физико- и экономико-географические факторы историческими и международно-экономическими, Д. И. Менделеев (1834–1907) выделял 14 экономических краев России.

В 1898 г. российский статистик и географ Дмитрий Иванович Рихтер опубликовал работу “Опыт разделения Европейской России на районы по естественным и экономическим признакам” (Труды ВЭО, 1898); к той же теме он вернулся в сборнике, изданном в честь И. А. Стебута в 1904 г.

Первые сетки районирования учитывали преимущественно плотность и этнический состав населения и зональность сельского хозяйства, с конца XIX века наибольшее внимание уделялось развитию капиталистических отношений в аграрном секторе и промышленности.

Впервые в мире в СССР экономическое районирование было применено как метод территориальной организации хозяйства. Районирование рассматривалось как один из рычагов подъема экономики страны. Необходимость районирования диктовалась директивным планированием; решением национального вопроса; политикой административных дел.

В новых условиях районирование, помимо пассивного сбора и анализа экономико-географических и статистических народнохозяйственных данных, стало инструментом, обеспечивающим комплексное развитие так называемых *территориально-производственных комплексов (ТПК)*, охватывающих сразу несколько краев, областей и даже союзных республик. ТПК определяется как “территориальная часть народного хозяйства страны, характеризующаяся определенным экономико-географическим положением, территориально-хозяйственным единством, своеобразием природных и экономических условий и исторически сложившейся производственной специализацией, основанной на территориальном общественном разделении труда” [109].

В советское время определяющим фактором была общая специализация промышленности отдельных территорий и существование производственных связей между предприятиями внутри экономических районов. Состав экономических районов СССР менялся в соответствии с задачами совершенствования управления и планирования народного хозяйства в целях ускорения темпов и повышения эффективности общественного производства.

В 1920-х гг. в соответствии с сеткой экономического районирования Госплана был осуществлен план ГОЭЛРО, проведена реформа административно-территориального деления.

Планы 1-й пятилетки (1928–1932) были составлены по 24 районам, 2-й пятилетки (1933–1937) — по 32 районам и зоне Севера, 3-й пятилетки (1938–1942) — по 9 районам и 10 союзным республикам, одновременно области и края были сгруппированы в 13 основных экономических районах, по которым и производилось планирование развития народного хозяйства в территориальном разрезе.

В 1963 г. была утверждена таксономическая сетка, уточненная в 1966 г., включающая 18 крупных экономических районов (из них 10 в составе РСФСР) и Молдавскую ССР. В 1967 г. Якутия была переведена из Восточной Сибири в Дальний Восток.

В настоящее время для каждого экономического района устанавливаются *три категории* производств:

- а) районного значения (продукция потребляется внутри экономического района);
- б) межрайонного значения (для группы экономических районов);
- в) общестранового значения.

С развитием рыночной среды и отказом от централизованного планирования развития страны регионы России стали самостоятельно искать возможность экономической интеграции. Это послужило основанием для создания *межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия* — специфических организационных форм территориального управления.

Межрегиональные ассоциации экономического сотрудничества начали образовываться с 1991 г. по инициативе местных органов власти. На первом этапе своей деятельности политическая ориентация таких ассоциаций вызывала определенную настороженность по отношению к ним со стороны федеральных органов власти. Однако в дальнейшем основные направления деятельности ассоциаций сконцентрировались на экономических проблемах взаимодействия субъектов Российской Федерации.

Первоначально возникло восемь ассоциаций экономического взаимодействия территорий Российской Федерации: Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации “Сибирское соглашение”; Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Северо-Запада Российской Федерации (Ассоциация “Северо-Запад”); Межрегио-

нальная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Центральной России (“Центральная Россия”); Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации (“Черноземье”); Ассоциация “Большая Волга” по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона Российской Федерации; Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа (“Северный Кавказ”); Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона (“Большой Урал”); Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия “Дальний восток и Забайкалье”.

С созданием в 2000 г. федеральных округов в России решением высших органов ассоциаций “Черноземье” и “Центральная Россия” от 8 июня 2001 г. создана Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа “Центрально-Черноземная” путем реорганизации в форме слияния двух вышеназванных ассоциаций.

Состав ассоциаций, куда входят субъекты Федерации (национальные республики, края, области и автономные округа), почти полностью совпадает с составом федеральных округов, созданных в 2000 г. Исключения составляют Тюменская область, которая входит в состав двух межрегиональных ассоциаций “Большой Урал” и “Сибирское соглашение”, Республика Бурятия, Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ, которые являются членами как Сибирской, так и Дальневосточной ассоциаций. Кроме того, Кировская область входит в состав ассоциации “Северо-Запад”, хотя “прописана” она в Приволжском федеральном округе.

Отсюда можно сделать вывод о том, что создание и функционирование межрегиональных ассоциаций, в основу образования которых был положен принцип экономической специализации крупных территорий России с учетом их ресурсного потенциала, географического и геополитического положения, структурных особенностей производства “подтолкнул” федеральные органы власти к формированию федеральных округов, которые по географическому контуру (за несколькими исключениями, указанными выше) повторяют состав межрегиональных ассоциаций. Тем самым ассоциации по-

казали свою жизнеспособность. Это важно отметить в связи с тем, что в научной печати и средствах массовой информации в конце 90-х гг. широко обсуждались различные схемы нового макрорегионального деления страны, предусматривающие, помимо федеральных округов, например, губернаторство. Вторым выводом является то, что ассоциации демонстрируют более гибкую форму экономического взаимодействия субъектов Федерации, когда один и тот же регион (наиболее выразительный пример — Тюменская область) интегрируется своими хозяйственными комплексами с субъектами Федерации двух округов — Урала и Сибири. И это несмотря на то, что такая форма — участие субъектов Федерации в нескольких ассоциациях — создает определенные трудности в реализации функций управления ассоциациями.

В становлении ассоциаций как новых институтов регулирования межрегиональных экономических связей выделяются два этапа. Первый охватывает период 90-х гг. прошлого века, второй — с 2000 г. по настоящее время. На первом этапе постепенно складывались правовые нормы функционирования ассоциаций, которые длительное время были довольно несовершенными. К началу второго этапа своего развития (2000 г.) ассоциации накопили достаточно большой позитивный опыт работы. Стала меняться социально-экономическая ситуация в стране и в ее регионах. Постепенно создавались благоприятные социально-экономические условия для формирования новых экономических механизмов и стимулов, способствующих развитию межрегиональных связей. Бартерные поставки товаров и сырья, 100%-ная предоплата договоров и контрактов, имевшие наибольшее распространение в начале 90-х гг. XX в., по мере развития рыночных отношений в экономике стали заменяться лизинговыми сделками, заключением договоров о гарантиях поставок продукции между регионами. Развиваются механизмы финансовой помощи. Москва, например, как регион, располагающий значительными финансовыми ресурсами, стала оказывать бюджетную поддержку предприятиям, работающим на продовольственном рынке, а также кредитовать ассоциации соседних регионов.

В соответствии с законодательством как федеральные так и региональные органы государственной власти, могут передавать ассоциациям часть своих полномочий в целях эффективного решения ассоциациями вмененных им целей и задач.

К основным целям и задачам ассоциаций относятся:

— обеспечение необходимых условий для эффективного взаимодействия субъектов РФ в вопросах социально-экономического развития на основе объединения материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов;

— подготовка предложений по вопросам рационального использования экономических потенциалов субъектов РФ;

— стабилизация экономического положения и социальная защита населения;

— совершенствование методов управления хозяйствующими субъектами в условиях рыночных отношений и достижение устойчивого развития экономики субъектов РФ, создание базы для повышения уровня жизни населения;

— обеспечение взаимодействия субъектов РФ по организационному, экономическому, научно-техническому и социальному развитию регионов;

— участие в установленном порядке в разработке и реализации совместных программ и проектов, в том числе федерального значения;

— оптимальное размещение производительных сил;

— развитие производственной и социальной инфраструктуры и коммуникаций;

— содействие заключению взаимовыгодных экономических соглашений между субъектами РФ;

— подготовка предложений по вопросам реализации региональных инвестиционных программ и проектов, по бюджетно-финансовым вопросам, а также вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;

— изучение рынка труда в целях разработки совместных мер по обеспечению максимальной занятости населения, повышению квалификации и переподготовке кадров;

— создание комплексных информационных структур и формирование банка данных, необходимых для принятия оптимальных управленческих решений;

— подготовка предложений по вопросам совершенствования законодательства субъектов РФ, органы государственной власти которых входят в ассоциацию.

Высшим коллегиальным органом межрегиональной ассоциации является совет (президиум), в состав которого входят руководители законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, входящих в данный федеральный округ. Руководит ассоциацией на принципах ротации один из губернаторов. Совет (президиум) собирается несколько раз в год (2–4 раза). Участие в работе совета ассоциации руководителей законодательной и исполнительной власти принципиально важно для достижения согласованных позиций и лоббирования принятых решений перед федеральным центром.

Деятельность межрегиональных ассоциаций направлена на решение ключевых экономических, научно-технических, социальных, инновационных, правовых и других проблем, для чего созданы координационные советы (комитеты, комиссии) по этим вопросам.

Структура координационных советов достаточно гибкая. В одних ассоциациях, таких как, например, “Центрально-Черноземная”, “Сибирское соглашение”, их насчитывается более 20, а в Дальневосточной ассоциации — 9. В Ассоциации “Центрально-Черноземная” созданы координационные советы по экономическим вопросам, промышленности, бюджетно-финансовой и налоговой политике, малому предпринимательству, социальной политике, экологии, правовым и другим вопросам, в Дальневосточной ассоциации — по топливно-энергетическому комплексу, структурной перестройке экономики, внешнеэкономической деятельности, образованию, аграрному комплексу и др. В состав координационных советов межрегиональных ассоциаций входят представители законодательных, исполнительных органов субъектов Федерации, а также директора предприятий, бизнесмены, ученые и т. д. Такое сочетание представителей органов власти, бизнеса и науки дает возможность заинтересованно подойти к рассмотрению наиболее острых насущных проблем региона, выработать научно обоснованные практические рекомендации.

Как правило, каждая межрегиональная ассоциация имеет свой исполнительный орган (исполнительный комитет, исполнительную дирекцию). Департаменты или управления исполкомов ассоциаций, согласно уставу, обеспечивают:

- выработку и реализацию единой межрегиональной политики по основным направлениям деятельности ассоциаций;
- реализацию решений координационных советов;
- исполнение заданий руководства советов ассоциаций и исполнительных комитетов.

Департаменты и управления исполнительных комитетов ассоциаций взаимодействуют с федеральными и региональными органами исполнительной и законодательной власти, обеспечивают деловые контакты участников различных направлений деятельности с представителями различных предприятий и организаций, учеными, другими заинтересованными лицами.

Ряд ассоциаций имеет свои представительства в Москве, которые осуществляют оперативное взаимодействие ассоциации с федеральными органами власти и управления. Так, в структуру исполнительного комитета Ассоциации “Сибирское соглашение” входят 11 представительств в субъектах Федерации. Дальневосточная ассоциация создала такие структуры, как региональный центр энергосбережения, агропромышленная корпорация Дальнего Востока и Забайкалья, что помогает решать более эффективно острые проблемы энергосбережения и обеспечения населения этих регионов продовольствием.

Учитывая геополитическое положение Дальнего Востока и Забайкалья, в ассоциации созданы комитеты и комиссии по экономическому сотрудничеству с Японией, республикой Корея, Китаем и США. Дальневосточная ассоциация вошла в число учредителей Дальневосточного регионального центра Российского национального комитета по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству.

Для ассоциаций, имеющих государственную границу с иностранными государствами (помимо ассоциации “Дальний Восток и Забайкалье”, это ассоциации “Северо-Запад” и “Северный Кавказ”), большое значение имеет активизация внешнеэкономических связей. Заслуживает поддержки высказываемое в научной литературе предложение о том, что приграничные ассоциации должны развивать транспортно-транзитные функции своего хозяйства, разрабатывать и реализовывать на паевой основе с участием государства, заинтересованных ассоциаций и зарубежных стран программы развития транспортной сети и тамо-

женных служб, складского хозяйства, инфраструктуры рынка (банковско-финансовых, лизинговых и др. структур) [59].

За время своего существования ассоциации накопили большой опыт решения крупных экономических проблем, имеющих межрегиональное и федеральное значение. Однако потенциал межрегиональных ассоциаций используется далеко не полностью. Ассоциации могут играть более важную роль в разработке и реализации наиболее крупных проектов, таких, например, как создание Трансазийского коридора развития с участием России, Казахстана, Узбекистана, Туркмении, Таджикистана и Киргизии. Они могли бы выступать своеобразными арбитрами при разрешении конфликтных ситуаций между отдельными регионами и федеральным центром. Эта задача становится все более актуальной в последнее время, когда ширится процесс укрупнения регионов, в ходе которого возникают разногласия между объединяющимися субъектами Федерации по поводу разграничения полномочий. Своевременное и взвешенное рассмотрение этих вопросов советами ассоциаций способствовало бы снятию напряжения, нахождению взаимоприемлемых решений и укреплению федеральных отношений в России.

Одна из важных задач ассоциаций — содействие сокращению глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения. Однако, как показал анализ, эта задача закреплена в уставах не всех ассоциаций (например, она отсутствует в уставе Ассоциации «Северо-Запад»). Между тем проблема необоснованных разрывов в уровнях экономического и социального развития территорий чрезвычайно актуальна для всех без исключения регионов России. Размах вариации показателя объема валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, являющегося важнейшим индикатором экономического развития регионов, как отмечено выше, достигает нескольких десятков раз. Соответственно, резко различаются и доходы регионов. Имеются регионы, где собственных средств на душу населения собирается для формирования бюджета в 5–6 раз меньше, чем в среднем по России. Очевидно, что при такой чрезмерной дифференциации субъекты Федерации не могут развивать экономику по единым правилам, в связи

с чем государством должна проводиться регионально дифференцированная экономическая политика [57].

В связи с этим представляется целесообразным рекомендовать всем ассоциациям внести в свой устав пункт о проведении политики по преодолению необоснованных различий между субъектами Федерации, входящими в ассоциации, в социально-экономическом развитии. Эта политика должна опираться на поддержку государства в проведении единой экономической политики страны.

Одним из механизмов углубления межрегионального сотрудничества в рамках ассоциаций является разработка и реализация совместных программ и проектов, в том числе федерального значения. Так, в Ассоциации “Большая Волга” осуществляется программно-целевая координация социально-экономического развития регионов, входящих в ассоциацию, которая включает: формирование эффективной социально ориентированной экономики; индикативное управление развитием регионов; правовую поддержку социально-экономического развития; приоритеты социально-экономического развития; концепцию региональной промышленной политики; концепцию развития лесного комплекса Поволжья; концепцию развития транспортной системы; федеральную целевую программу “Возрождение Волги”.

Важное место в работе Ассоциации “Большая Волга” занимает решение задачи, поставленной Президентом РФ по удвоению валового внутреннего продукта (ВВП), борьбе с бедностью и укреплению оборонно-промышленного потенциала. Эти задачи требуют скоординированного подхода федерального центра и регионов, эффективного диалога власти и бизнеса, социально ориентированного законоотворчества. В ассоциации эта работа возложена на межрегиональный правительственный комитет и комитет по межрегиональному законоотворчеству. В частности, законодатели ассоциации принимали участие в подготовке федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Важнейшим направлением деятельности межрегиональных ассоциаций является содействие в привлечении в регионы Рос-

сии инвесторов, повышение инвестиционного потенциала субъектов РФ. Накопленный в ассоциациях опыт по разработке и реализации отраслевых проектов экономического развития свидетельствует о необходимости координации субъектами РФ, входящими в одну ассоциацию, своих экономических и инвестиционных планов, законодательной базы, консолидации имеющихся ресурсов. Особую роль эти факторы приобретают при совместной реализации капиталоемких проектов, имеющих межрегиональное или общедоказательное значение, создании условий, обеспечивающих приток инвестиций в экономику.

Вместе с тем анализ показывает, что в настоящее время довольно трудно обеспечить в необходимом объеме финансирование межрегиональных программ. Основные причины такого положения следующие:

- недостаточный объем доходной части бюджетов всех уровней, направляемый на программы развития и реализацию инвестиционных проектов;

- высокая степень инвестиционных рисков;

- отсутствие баланса экономических интересов субъектов РФ;

- слабая развитость отечественной банковской системы и отсутствие вторичного рынка финансовых инструментов;

- наличие диспропорций между реальной стоимостью корпоративных активов и их приватизационной оценкой;

- недостаточная эффективность использования различных активов, находящихся в ведении органов государственной власти территорий и местного самоуправления;

- несбалансированность действующего федерального законодательства и региональных нормативных актов, регламентирующих инвестиционную деятельность.

Дальнейшее повышение роли ассоциаций в развитии экономики регионов должно осуществляться за счет совершенствования законодательной базы межрегионального сотрудничества и улучшения координации действий с органами управления федеральных округов. Необходимо расширить и унифицировать нормативные документы, принимаемые в субъектах Федерации по вопросам сотрудничества, наладить взаимодействие их представительных органов.

Экономическое районирование — одно из основных направлений в теории региональной экономики, характеризующее огромное разнообразие на территории условий и факторов размещения производительных сил, условий жизни, территориальной организации хозяйства и населения.

Районообразующие факторы: территориальное разделение труда; производственные отношения; материально-техническая база и техническая вооруженность хозяйства; трудовые ресурсы; национальный фактор; природные условия и ресурсы; влияние правовых и государственных органов.

Отличительные особенности современного районирования:

1. Признание объективного существования экономических районов.

2. Практическое значение (преобразовательский характер, связь с планированием, административно-территориальным делением, национальным устройством).

3. Перспективность (должно быть научное предвидение).

4. Учет природных условий.

5. Каждый район имеет специализацию, но все районы имеют общие закономерности развития, такие как: неразрывная связь между развитием экономических районов и размещением производства; рост числа районов, производящих одноименную продукцию и отраслей, размещающихся повсеместно, сокращение межрайонных перевозок и рост внутрирайонных.

Основные недостатки экономических районов:

1. Сетка районов, предназначенных для планирования и регулирования экономики на территории СССР, не изменялась в течение многих десятилетий.

2. Районы чрезвычайно отличаются по своему экономическому потенциалу и не соответствуют первоначальной хозяйственной специализации.

3. Отсутствие в районах органов территориального управления, их оторванность от системы административного и политико-территориального деления.

4. Игнорирование социальных, национальных и экологических проблем, а также особенностей при обосновании выделения районов.

5. Шаблонность, однородность принципов выделения районов, их использование одновременно как для текущего (годового), так и среднесрочного и долгосрочного (стратегического) планирования.

Для нового районирования необходимо учитывать особенности и следующие **факторы регионального развития современной России**:

- **инерционный фактор** — влияние предыдущего социально-экономического развития СССР: унитарность государства, гиперцентрализация и концентрация экономики, монополизм крупнейших предприятий, важная роль военно-промышленного комплекса, имеющего особую территориальную организацию, решающая роль сверхдальних транспортно-экономических связей, сильнейшая взаимосвязанность регионов;

- **фактор развала СССР**: новые границы, влияние изменений геополитического положения на региональное развитие, разрыв сложившихся связей с бывшими республиками Союза и проблемы формирования новых, коренные изменения в приграничных зонах, “горячие точки”. Размеры территории России способствуют территориальному развитию (обилие и разнообразие ресурсов и условий) и одновременно затрудняют его (низкая плотность населения, контрастность расселения, чрезвычайная недостаточность развития коммуникационной инфраструктуры);

- **фактор усилившейся северности**: 70 % территории России расположено в суровой природной зоне, где при малой заселенности концентрируются важнейшие природные ресурсы;

- **фактор социально-экономических преобразований в России**: глубокий социально-экономический кризис при начальной стадии рыночных реформ, образование депрессивных кризисных районов, усиление региональной дифференциации, изменения миграционных потоков при кризисной демографической ситуации в ряде районов, развитие районов, обладающих экспортными ресурсами, внешнеторговые регионы и проблемы особых экономических зон;

- **экологический фактор**: регионы экологического бедствия, региональная стратегия эксплуатации природных ресурсов при структурной перестройке экономики;

- **фактор федеральности**: неравноправие субъектов Федерации и необходимость особой региональной политики.

Порядок объединения субъектов Российской Федерации.

Большое значение для развития экономики, межрегионального товарообмена имеет совершенствование федеративного устройства государства.

Федерализм — это система основных признаков и принципов определенной формы государственного устройства, совокупность структур, норм и методов государственного управления, которые устанавливают взаимодействие центра и субъектов и обеспечивают рациональное и эффективное функционирование государства в интересах как Федерации в целом, так и ее субъектов.

Мировой опыт показывает, что наличие в федеративном государстве большого числа субъектов (в РФ до недавнего времени насчитывалось 89 субъектов, в настоящее время в России — 85 субъектов, образованных по административно-территориальному признаку, включая Республику Крым и город Севастополь), имеющих известную самостоятельность, затрудняет эффективную координацию деятельности администраций этих образований и, соответственно, социально-экономическое развитие на подчиненных им территориях. Это одна из причин резкой дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, уровню и качеству жизни населения, что не может считаться нормальным. Качество жизни является важнейшим признанным ООН показателем, характеризующим уровень развития стран и наций. Для России вопрос оценки качества жизни в территориальном разрезе приобретает особую актуальность, которая усиливается по мере роста пессимизма в прогнозах социально-экономического развития страны. Осознание этого стало важным фактором общественно-политической жизни России последних десятилетий.

Для того чтобы процесс объединения отдельных субъектов РФ в более крупные субъекты не протекал стихийно, по разным схемам, без контроля со стороны федерального центра, необходимо обобщить уже имеющийся опыт и выработать единые подходы и критерии этого процесса, с тем чтобы избежать явных ошибок и ущемления прав отдельных субъектов Федерации, в первую очередь национальных округов. Определенную нормативную основу процессу объединения заложил Федеральный конституционный

закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (2001 г.).

Согласно данному закону, инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации.

Предложение об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Указанное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о преемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и согласованная формулировка вопроса, выносимого

на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Исходя из практического опыта протекания объединительных процессов в Пермской области и Красноярском крае сложился следующий алгоритм объединения (рис. 1). По факту объединения российских регионов принимается Федеральный конституционный закон.

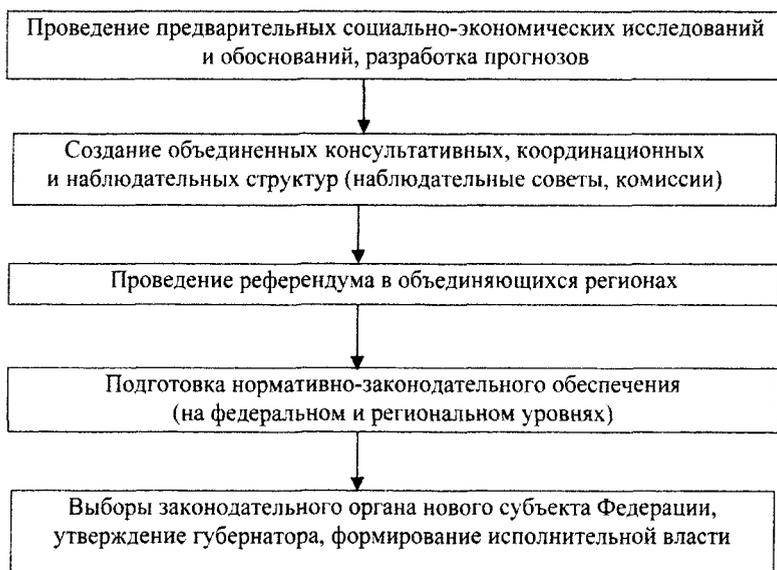


Рис. 1. Сложившийся порядок проведения процедур по объединению субъектов Российской Федерации

Законами регламентируются основные условия, процедура и срок образования нового субъекта Российской Федерации, его наименование, статус и границы, а также срок прекращения существования прежних субъектов Федерации.

Федеральные законы устанавливают четкий переходный период образования новых субъектов Федерации. В течение указан-

ного периода должно быть завершено формирование органов государственной власти новых субъектов Российской Федерации, в том числе проведение выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти — законодательного собрания — нового субъекта Российской Федерации и не позднее чем через 35 дней со дня завершения его формирования в правомочном составе внесение Президентом Российской Федерации предложения по кандидатуре первого губернатора нового субъекта Российской Федерации.

Законами допускается образование в границах автономных округов в составе новых субъектов РФ административно-территориальных единиц с особым статусом, где могут иметься особенности в организации местного самоуправления.

Указанными законами определяется порядок подготовки и принятия бюджетов новых субъектов Российской Федерации, их финансовой поддержки из федерального бюджета, порядок функционирования до завершения переходного периода государственных органов и организаций краев и автономных округов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, федеральных судов на территориях новых субъектов Российской Федерации и другие вопросы.

Важнейшими положениями законов являются те, в которых сохраняются размеры финансовой поддержки новых субъектов РФ из федерального бюджета на уровне не ниже существовавшей до объединения.

При анализе процессов укрупнения субъектов Федерации неизбежно возникает вопрос о том, до каких масштабов может развиваться этот процесс, какого рода регионы могут реально объединиться, учитывая необходимость наличия согласия всех вовлеченных в этот процесс сторон. Некоторые специалисты в этой связи высказывают убеждение, что реальным является лишь вхождение автономных округов в состав соседних краев и областей, а объединение регионов Центральной России будет невозможно из-за противоречий их экономических элит — “...укрупнение возможно лишь там, где население столиц поглощаемого субъекта не превышает 100 тыс. человек, сам регион слабо развит, а его элиты безвольны. Например, о каком либо присоединении Ненецкого АО к Архангельской области или объединении Ямало-Ненецкого

АО с Тюменской областью даже не может быть и речи. И уж тем более не стоит ожидать укрупнения субъектов, расположенных в центральной части России, — ведь равный не может проглотить равного” [90].

Мы не разделяем подобную точку зрения. Целесообразность объединения регионов определяется целым рядом глубинных экономических факторов и не может рассматриваться только в политической плоскости, как результат сговора региональных элит, или же, наоборот, с точки зрения удобства управления периферией со стороны федерального центра. Известный российский ученый-регионалист В. Н. Лексин, автор фундаментальных трудов по проблемам преобразования территориального устройства государства, отмечает, что “принципиальным, по-видимому, является тот тезис, что в основе идеологии преобразования не должен лежать критерий удобства управления, о котором (удобстве) преобразующая (в рассматриваемом случае — федеральная) власть и власть на преобразуемом уровне территориального устройства могут иметь прямо противоположное представление и который в условиях отсутствия четкой субординации вообще теряет смысл.

При изменении территориального устройства государства необходимо стремиться к повышению не удобства, а результативности управления. Рационализация делопроизводства, сокращение среднего расстояния от районных центров до областного, снижение расходов на оплату служащих территориальных образований посредством уменьшения числа “единиц управления” — все это нельзя считать достаточным обоснованием необходимости преобразований территориального устройства. Требуется доказать иное: то, что намечаемое территориальное изменение приведет к росту результативности осуществления конкретной функции публичной власти, которое будет иметь большее социальное значение, нежели издержки соответствующего передела” [60].

В связи с этим при определении перспективности и экономической эффективности объединения тех или иных субъектов Российской Федерации целесообразно исходить из следующих основополагающих условий:

— наличие сложившихся устойчивых экономических связей между субъектами Федерации, претендующими на объединение,

с учетом территориального разделения труда, специализации и кооперации производства;

— наличие экономического лидера в составе объединяющихся регионов, способного “вытянуть” отсталые регионы и придать ускорение развитию укрупненного субъекта Федерации;

— участие в совместных перспективных проектах и целевых программах, направленных на решение крупных социально-экономических задач развития объединенной территории;

— наличие исторически накопленного опыта совместного мирного проживания различных народов и этнических групп на территории объединяющихся субъектов Федерации, исключаящего возникновение межнациональных конфликтов.

Слияние регионов — процесс длительный и сложный, и “... применительно к современности можно уверенно утверждать: территориальное устройство государства не терпит революций; его формальность практически не оставляет места для революционных потрясений” [60].

Поэтому в качестве первого шага в процессе объединения регионов можно рекомендовать создание объединенных административных органов регионов-соседей. Развитие структур межрегионального сотрудничества в виде советов губернаторов, объединенных коллегий органов исполнительной власти соседних регионов постепенно создаст основу для перехода к высшей форме административного регулирования межрегиональных связей — укрупнению территорий путем слияния двух или трех субъектов РФ. Совместные органы исполнительной и законодательной власти, образуемые стремящимися к объединению регионами, могут заниматься следующими вопросами:

— разрабатывать единые подходы и механизмы объединения регионов;

— разрабатывать и реализовывать совместные целевые программы, представляющие интерес для объединяющихся территорий;

— совершенствовать нормативно-законодательную базу слияния регионов;

— осуществлять мониторинг за процессами развития экономики и социальной сферы в регионах, претендующих на объединение, состояние окружающей среды, отношений между раз-

личными совместно проживающими этническими группами и диаспорами.

Объединенные администрации взаимодействующих регионов должны сосредоточить усилия на повышении инвестиционной привлекательности своих территорий, создании благоприятных финансовых условий для реализации крупных совместных проектов, привлечении научных коллективов и широкой общественности к процессу подготовки регионов к объединению, оценке ожидаемого экономического и социального эффекта. Объединенные исполнительные органы, несомненно, позволят сблизить позиции элит объединяющихся регионов, накопить опыт совместной работы, провести глубокие технико-экономические обоснования целесообразности и перспектив объединительных процессов. Таким образом, объединенные административные органы будут играть роль переходного звена от двух-трех самостоятельных региональных администраций к одной единой, сформированной в процессе объединения.

Важную позитивную роль в объединении регионов могут сыграть и аппараты полномочного представителя президента в федеральных округах. В целом ряде случаев они уже выступают в качестве инициаторов объединения тех или иных регионов. На них могут быть возложены координационные и наблюдательные функции при объединении субъектов.

В ходе объединения регионов не должно быть поспешности и однотипных решений, поскольку слишком много самых разнообразных факторов влияют на эти процессы. Объединение субъектов РФ требует самого пристального внимания со стороны федерального центра, органов законодательной и исполнительной власти, бизнес-сообщества, ученых и широких слоев населения. Укрупнение регионов выгодно для консолидации сил и ресурсов в целях ускорения экономического развития, углубления межрегионального сотрудничества. Однако двигаться следует постепенно, обобщая имеющийся положительный опыт, с тем чтобы избежать явных ошибок и ущемления прав отдельных субъектов Федерации, в первую очередь национальных округов. В этой важной и сложной работе необходимо учитывать не только управленческий и экономический эффекты, но и социальные последствия, а именно как объединение субъектов скажется на качестве жизни людей.

1.5. Типология российских регионов. Типы проблемных регионов

В целях выработки национальной экономической политики существуют следующие **типы** структурной типологии регионов:

1) **макрорегионализация**, исходящая из деления национальной экономики на определенные зоны в целях долгосрочного планирования структуры размещения производительного потенциала. Одним из звеньев макрорегионализации являются укрупненные экономические районы;

2) **мезорегионализация**, исходящая из деления регионов в соответствии с существующей административной структурой — субъекты, входящие в состав Федерации;

3) **микрорегионализация**, исходящая из выделения уровня местного самоуправления и соответствующих ему сельских, городских административных районов. Они представляют собой первичный уровень национальной экономики как целостной системы.

Система воспроизводства региона состоит из следующих процессов:

- 1) воспроизводство населения и трудовых ресурсов;
- 2) воспроизводство социального и человеческого капитала;
- 3) воспроизводство природно-экологической среды;
- 4) воспроизводство регионального продукта, характеризующегося показателем “валовой региональный продукт” (ВРП);
- 5) накопление и концентрация капитала;
- 6) использование и воспроизводство экономических ресурсов;
- 7) движение материальных потоков;
- 8) движение финансовых потоков.

Функциональное состояние пространства экономики региона состоит из социально-экономического взаимодействия между различными регионами. Для него характерны два типа взаимодействия — внутрирегиональный и межрегиональный.

Межрегиональный тип взаимодействий включает совокупность связей региона с хозяйственными единицами, не входящими в его состав. Степень его развитости и масштабы определяют открытость региона для взаимодействия. **Внутрирегиональный** тип взаимодействий связан с взаимодействием хозяйственных единиц, входящих в состав одного региона. Он частично входит в

межрегиональный тип и в некоторой степени составляет его основу. Присутствие всех этих типов взаимодействий определяет экономику региона как целостную социально-экономическую систему.

По степени зависимости регионов от ввоза и вывоза товаров выделяют следующие их группы:

1) *независимые* (когда конечный объем производственной продукции минимально зависит от изменений национальной экономики);

2) *устойчивые* (когда изменения национальной экономики не приводят к существенным трансформациям экономики региона);

3) *зависимые* (когда изменение объема внешних связей вызывает уменьшение конечного внутреннего продукта).

По отношению к межрегиональным социально-экономическим связям регионом может быть принята одна из следующих стратегий:

1) *закрытая*, т. е. формирование экономики региона в качестве замкнутой хозяйственной системы. Реализация закрытой стратегии имеет для экономики региона негативные последствия, а именно приводит к экономическому спаду;

2) *открытая*, т. е. увеличение степени открытости хозяйственной системы региона к внешним связям как с другими регионами, так и с мировыми рынками. Открытая стратегия одновременно с ослаблением связей между регионами является оптимальной для большинства регионов. При ее использовании будет происходить постепенное увеличение валового регионального продукта за счет активизации вывоза сырья в другие регионы.

Основными межрегиональными социально-экономическими процессами являются:

1) *глобализация и интеграция*. В результате активизации этого процесса все более усиливается унификация хозяйственных систем регионов, которая наибольшее развитие получила в рамках ЕЭС. Примером этому может служить, создание ассоциаций сотрудничества некоторых регионов с Финляндией, Казахстаном, Белоруссией и др. на основании взаимных экономических интересов;

2) *региональное разделение труда*, что находит свое проявление в закреплении соответствующих видов производственной деятельности за определенными регионами;

3) *специализация регионов*, прежде всего связанная с возможностями региональной хозяйственной системы производить определенный вид благ более эффективно;

4) *формирование интегрированных хозяйственных единиц*, основными формами которых являются финансово-промышленные группы, процесс развития которых происходит достаточно динамично;

5) *организация свободных (особых) экономических зон и территорий опережающего развития* в целях диверсификации экономики, развития высокотехнологичных отраслей и производства новых видов продукции, а также развития транспортной, энергетической, инженерной, инновационной и социальной инфраструктуры. Необходимость создания особых экономических зон и территорий опережающего развития связана с наличием конкурентных преимуществ у некоторых регионов на международном рынке.

Характер протекания и состав межрегиональных социально-экономических процессов разнообразен, но именно они формируют основу национальной и региональных экономик.

Обилие подходов к определению понятия “регион” породило и чрезвычайное разнообразие **типологий**. Типология, в отличие от классификации, предполагает группировку объектов по совокупности признаков [26].

Б. М. Штульберг и В. Г. Введенский выделяют пять типов регионов (1 — территории, располагающие благоприятными природно-географическими экономическими предпосылками для превращения их в зоны ускоренного развития; 2 — депрессивные регионы; 3 — республики и другие субъекты Федерации, существенно (в 1,5–2 раза) отстающие по уровню экономического развития; 4 — территории экологических кризисов; 5 — территории, используемые для реализации экономических и социальных программ общегосударственного значения) [96].

Имеются и другие группировки, например, включающие шесть типов регионов: 1 — промышленно развитые, куда входит и Москва; 2 — регионы с преобладанием предприятий добывающей промышленности; 3 — регионы агропромышленной ориентации (преимущественно регионы Северного Кавказа); 4 — стажирующие (проблемные) регионы; 5 — кризисные регионы; 6 — экстремальные регионы.

Так, специалисты федеральных ведомств России и ученые РАН выделяют три группы регионов с качественно различными характеристиками состояния экономики и социальной сферы: развитые регионы с достаточно высоким уровнем производства и жизни людей; регионы со средним экономическим потенциалом; проблемные регионы с низким уровнем социально-экономического развития. В группе последних выделяются депрессивные и отсталые регионы.

Можно выделить и следующие основные группы региональных типологий:

Первая группа — *простые регионы*, выделяемые по единичным признакам. В региональной экономике в качестве таких признаков чаще всего выступают:

- объем валового регионального продукта;
- темпы экономического роста;
- тип территориальной структуры хозяйства (поляризованный или гомогенный);
- коэффициент плотности населения;
- характер хозяйственной специализации региона.

Вторая группа — *сложные регионы*, выделяемые на основе совокупности признаков. Например, широко известна классификация регионов, проводимая журналом “Эксперт” на основе двух интегральных показателей: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

Третья группа — *проблемные регионы*, выделяемые на основе ключевых проблем регионального развития. Здесь, в частности, можно выделить такие типы регионов:

- депрессивные регионы — демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития;
- стагнирующие регионы — отличающиеся крайне низкими или нулевыми темпами развития;
- пионерные регионы — регионы нового освоения;
- программные (плановые) регионы — регионы, на которые распространяются целевые программы социально-экономического развития и контуры которого не совпадают с существующими границами территориального районирования.

Четвертая группа — классификация проводится с точки зрения возможностей региона *осуществлять самостоятельную экономическую политику*.

Экономическая самостоятельность региона выражает степень обеспеченности его экономическими (в первую очередь финансовыми) ресурсами для самостоятельного, заинтересованного и ответственного решения социально-экономических вопросов, которые входят в компетенцию регионального уровня хозяйствования.

Одним из основных признаков регионального определения выступает **целостность**. Она означает вполне рациональное использование природно-ресурсного потенциала региона, пропорциональное сочетание различных отраслей, формирование устойчивых внутрирегиональных и межрегиональных производственных и технологических связей, наличие особого сообщества людей с определенными традициями и образом жизни.

Комплексность хозяйства региона означает сбалансированность, пропорциональное согласованное развитие производительных сил региона. Это такая взаимосвязь между элементами хозяйства, когда эффективно выполняется основная народнохозяйственная функция — специализация региона, не наблюдаются значительные внутрирегиональные диспропорции и сохраняется способность региона осуществлять в своих пределах расширенное воспроизводство на основе имеющихся ресурсов. Показателями комплексности регионального хозяйства могут быть: процент продукции внутрирегионального производства, потребляемый в самом регионе; удельный вес продукции межотраслевого применения; степень использования региональных ресурсов.

Комплексность и целостность служат предпосылками относительного обособления регионов в рамках национального хозяйства. Они проявляются в том, что часть воспроизводственных связей ограничивается данной территорией и на этой основе образуется относительная самостоятельность.

Для определения региональной специализации, по мнению регионоведов, наиболее существенными показателями являются:

— индекс уровня специализации региона по отраслям (отношение удельного веса региона в Российской Федерации по производству продукции данной отрасли к удельному весу региона в стране по всей промышленности и сельскому хозяйству);

— индекс эффективности специализации (отношение объема производства на единицу издержек в регионе к такому же показателю по России);

— общий индекс специализации (произведение предыдущих частных индексов).

Важным признаком региона является и *управляемость*, непосредственно связанная с административно-территориальным делением страны. И здесь важно подчеркнуть, что управляемости в определенной степени способствует целостность региона, ибо административно-территориальные органы должны обеспечивать координацию (управление) всех элементов общественного хозяйства: материального производства, природно-ресурсных потенциалов, инфраструктуры, трудовых ресурсов, а также многообразия связей — торговых, финансовых, социальных, экологических, производственных, которые обладают определенной пространственной и временной устойчивостью.

Типология, которая строилась на различии степени вовлеченности регионов в процессы глобализации, урбанизации и неоиндустриализации, была разработана Министерством регионального развития России в 2007 г. для “Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации”. В настоящее время широко используется эта типология, предложенная экспертным путем в сочетании с комплексным анализом показателей социально-экономического развития регионов и тенденций их развития Министерством экономического развития России. Типология предусматривает следующие основные типы регионов [132]: *регионы — “локомотивы роста”* (Москва, Санкт-Петербург, Республики Башкортостан и Татарстан, Краснодарский, Красноярский и Пермский края, Ленинградская, Московская и Свердловская области); *опорные регионы — сырьевые* (Кемеровская, Сахалинская и Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Республики Коми и Саха (Якутия)), и *старо-промышленные* (Приморский и Хабаровский края, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Липецкая, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Самарская, Томская, Челябинская и Ярославская области); *депрессивные регионы*: фоновые и кризисные. Депрессивные *фоновые* регионы характеризуются низким уровнем жизни населения, устаревшей научно-технической базой, слабым рыночным позиционированием, дефицитом кадров. К ним относятся 32 субъекта Российской Федерации: Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия,

Удмуртская и Чувашская республики, Алтайский, Забайкальский и Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Воронежская, Еврейская автономная, Калининградская, Калужская, Кировская, Костромская, Курская, Мурманская, Новгородская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская области, Чукотский АО. Депрессивные *кризисные* регионы характеризуются существенным отставанием по уровню социально-экономического развития от других регионов страны, высоким уровнем безработицы, слабой инфраструктурной обеспеченностью роста городских поселений, высоким уровнем социальных конфликтов. К ним относятся 16 субъектов Российской Федерации: Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Камчатский край, Брянская, Ивановская, Курганская, Магаданская и Ульяновская области. Дополнительным типом являются особые *регионы (спецтерритории)*. Они характеризуются низкой пространственной мобильностью, высоким уровнем безработицы, экономической стагнацией, сложной политической ситуацией. К ним относятся два субъекта Российской Федерации: Республика Ингушетия и Чеченская Республика.

Также представляет интерес типология российских регионов, предложенная научными работниками Института экономики переходного периода [133]. Группировка регионов, предложенная ими, предусматривает семь типов регионов: регионы производители-потребители, регионы нефтяники-потребители, регионы бедные — потребители, регионы богатые — инвесторы, регионы бедные — инвесторы, шатающиеся регионы и депрессивные регионы.

Существуют и другие типологии регионов. Например, рассматриваемые регионы — зоны вооруженных конфликтов, этнические, северные и кавказские “нищающие окраины” [89], возможности повышения конкурентоспособности регионов [108], механизмы управления экономическим ростом территории [134], концепцию “центр — периферия” [108], инвестиционную привлекательность [135], индекс доступности [134] и т. д.

Особый интерес представляет рассмотрение проблемных регионов. **Типология проблемных регионов** осуществляется по основополагающим проблемам: выделяются отсталые (слаборазвитые), депрессивные, кризисные, приграничные регионы, а также особые экономические зоны и зона Севера. Для этих территорий характерно то, что они в силу ряда причин самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал и поэтому требуют активной поддержки со стороны государства.

Проблемные регионы — это не только субъекты Федерации в целом, но и отдельные их части, сопредельные части нескольких субъектов Федерации и даже территории, вмещающие несколько субъектов.

Основные качественные признаки проблемных регионов:

1. Особая кризисность проявлений той или иной крупной проблемы, создающая угрозу социально-экономическому положению страны, политической стабильности, экологическому равновесию.

2. Наличие ресурсного потенциала (производственного, научно-технического, трудового, природного), использование которого особо важно для национальной экономики.

3. Особое значение геополитического и геоэкономического положения региона для стратегических интересов страны.

4. Недостаток у региона собственных финансовых ресурсов для решения проблем общенационального и мирового значения.

Признаки типологии проблемных регионов, предложенные Советом по изучению производительных сил при Минэкономразвития и РАН:

- уровень социально-экономического развития;
- динамичность развития;
- природно-географические условия (климат, тяготение к регионам мирового рынка, положение относительно центра страны и т. п.).

Существуют два подхода к выделению проблемных регионов: на основе количественных (путем оценки степени остроты важнейших проблем на основе системы индикаторов) и качественных (путем выделения основных проблем социально-экономического развития конкретного региона) критериев. Второй подход целе-

сообразно применять в случае необходимости разработки политики оздоровления экономики региона.

Типы проблемных регионов.

1. Отсталые (слаборазвитые) регионы. Отсталые регионы — это регионы, имеющие традиционно низкий уровень жизни по сравнению с основной массой регионов страны. Их характерные черты: низкая интенсивность хозяйственной деятельности, состояние длительного застоя, малодиверсифицированная отраслевая структура экономики, слабый научно-технический потенциал, низко развитая социальная сфера.

В настоящее время к данной категории можно отнести следующие регионы: большинство республик Северного Кавказа, республики и автономные округа юга Сибири, Республику Марий Эл, Республику Калмыкия.

Если несколько смягчить критерии выделения, к категории отсталых также можно отнести ряд областей Центрально-Черноземного экономического района и автономных округов Севера.

К сожалению, степень дифференциации уровня социально-экономического развития регионов России сегодня столь велика, что преодолеть ее в ближайшем обозримом будущем не представляется возможным. Как показали расчеты, для ряда регионов время, необходимое для преодоления отставания от среднероссийских показателей, уже превышает сотню лет (Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия, Тыва, Адыгея, Кабардино-Балкария).

Государство может оказывать поддержку в форме развития производственной инфраструктуры, стимулирования притока частных инвестиций, дотирования предприятий.

Главный путь преодоления хронической отсталости — саморазвитие регионов на основе использования собственного потенциала и конкурентных преимуществ.

2. Депрессивные регионы. Депрессивные регионы — это территории, которые в настоящее время отличаются более низкими, чем в среднем по стране, показателями социального развития, но в прошлом были развитыми, а по некоторым показателям занимали ведущее место в стране. Перестали действовать условия и стимулы развития. Эти территории не могут рассчитывать на са-

моразрешение депрессивной ситуации и требуют для этого организованной поддержки государства.

Отличительными признаками депрессивных регионов являются: высокий уровень накопленного научно-технического потенциала, значительная доля промышленности в структуре экономики, относительно высокий уровень квалификации кадров.

Чаще всего регион переходит в депрессивное состояние под влиянием следующих причин: снижение конкурентоспособности основной продукции, отказ от системы госзаказа и сокращение инвестиционного спроса, истощение минерально-сырьевой базы, структурные сдвиги в экономике страны.

Выделяются старопромышленные, аграрно-промышленные и добывающие (очаговые) депрессивные регионы.

К категории старопромышленных относятся регионы, структура экономики которых формируется на разных стадиях индустриального развития, с конца XX в. до 60–70-х гг. XX в. В России эти регионы в наибольшей степени пострадали в ходе трансформационных процессов 1990-х годов.

3. Кризисные регионы. Выделение кризисных регионов осуществляется на основе первого подхода, т. е. на основе количественных критериев. В этом случае проводится сопоставление регионов по основным показателям социально-экономического развития, выделяются территории, где эти значения существенно отклоняются в худшую сторону от средненациональных или эталонных значений.

Кризисные регионы — это территории, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, регионы широкомасштабных общественно-политических конфликтов, вызывающих разрушение накопленного экономического потенциала и значительных размеров вынужденные миграции населения, регионы, в которых глубина экономического кризиса может вызвать необратимые социальные и политические деформации.

В настоящее время на территории России выделяют четыре кризисных пояса: Центральный, Южный, Уральский и Восточный.

Наиболее крупным является Центральный кризисный пояс. В его состав входят части Северо-Западного, Центрального, Волго-

Вятского, Центрально-Черноземного и Поволжского экономических районов.

Основными проблемами Центрального кризисного пояса являются: спад производства, высокая безработица, низкий уровень жизни, низкая бюджетная обеспеченность, высокий уровень депопуляции населения.

В состав Южного кризисного пояса входят сопредельные регионы Северного Кавказа и южная часть Поволжья. Основными проблемами Южного кризисного пояса являются: спад производства, хронически трудоизбыточная конъюнктура рынка труда в сочетании с высокой рождаемостью, низкий уровень жизни, низкая бюджетная обеспеченность, межэтнические военные конфликты, высокая численность вынужденных переселенцев и беженцев.

Уральский кризисный пояс, на первый взгляд, включает территории, развивающиеся сравнительно благополучно. В его состав входят территории Уральского и Западно-Сибирского экономических районов. Вместе с тем особенности отраслевой структуры региональной экономики, а именно: высокая концентрация производств, существенно загрязняющих окружающую среду (черная, цветная металлургия, химическая промышленность); значительная доля предприятий добывающей промышленности с истощающейся сырьевой базой, предприятий ВПК, потерявших госзаказ и рынки сбыта, обуславливают появление таких проблем регионального развития, как локальный спад производства, высокая техногенная нагрузка и экологические риски хозяйственной деятельности.

Восточный (Южно-Сибирско-Дальневосточный) кризисный пояс пока находится в стадии формирования. В его состав входят республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский край, Читинская и Амурская области.

Основными проблемами данного пояса являются: спад производства и высокая безработица, низкая бюджетная обеспеченность и низкий уровень доходов населения, слабая транспортная доступность, низкая плотность населения и отсутствие сформировавшихся систем расселения, низкий уровень развития отраслей региональной специализации.

Во всех кризисных поясах наблюдается спад производства, высокая безработица, низкая бюджетная обеспеченность, одна-

ко причины, обусловившие кризисное состояние, существенно отличаются.

4. Приграничные регионы — вид регионов нуждающихся в особом государственном регулировании, так как они расположены на окраине страны и выполняют федеральные, пограничные, барьерные, фильтрующие и контактные функции.

Развал Советского Союза привел к существенному изменению государственных границ, а следовательно, и к изменению перечня приграничных регионов. В советский период к категории приграничных относились 22 субъекта Федерации, где на площади 10,4 млн кв. км проживало 21,5 млн чел. В настоящее время к ним добавились 26 субъектов Федерации, где на площади 18,4 млн кв. км проживает 49,5 млн чел.

Целесообразно рассматривать три уровня приграничья.

К *макроуровню* приграничья относятся все субъекты Федерации, имеющие прямой выход к государственным границам. Это 51 субъект Федерации, площадь которых составляет около 73 % от общей площади территории страны, а численность населения — около 50 % от общероссийской величины.

К *мезоуровню* приграничья относятся административные районы в составе субъектов Федерации, часть внешних границ которых совпадает с государственной границей. Сюда же включаются города, расположенные на территории этих районов.

К *микроуровню* приграничья относится приграничная полоса, включающая населенные пункты, непосредственно выходящие на государственную границу. Ширина приграничной полосы по российским нормам составляет 5 км, по нормам ВТО — полоса приграничной торговли составляет 15 км.

Кроме названных трех уровней приграничных территорий различаются также уровни морских приграничных пространств (акватории), охватывающих внутренние и территориальные воды, исключительную экономическую зону, континентальный шельф, конвенционные морские районы.

Возможности развития приграничного сотрудничества во многом определяются характером отношений, сложившихся на межгосударственном уровне. Одним из наиболее благоприятных для приграничного сотрудничества является норвежско-финляндское приграничье.

Балтийское приграничье образуется на границах с Эстонией, Латвией, Литвой. Здесь Россия участвует в работе Совета государств Балтийского моря по экономическому сотрудничеству на субрегиональном уровне. Создан Совет приграничных регионов России, Эстонии, Латвии. Основными проблемами данной зоны приграничья являются: эксклавное положение Калининградской области; необходимость обеспечения надежных транзитных коммуникаций; демаркация границ, решение таможенных и этнических проблем.

Белорусское приграничье хотя и является “спокойным” в политическом плане, но для него характерен низкий уровень развития экономических связей на микроуровне приграничья.

На украинском приграничье, несмотря на заключение Соглашения о сотрудничестве приграничных областей, граница постепенно закрывается преимущественно по инициативе Украины.

Северо-Кавказское приграничье (Грузия, Азербайджан) — зона наибольшей нестабильности, военно-политических и этнических конфликтов.

Казахстанское приграничье демонстрирует возможности рационального и прагматичного сотрудничества. Действует Соглашение о сотрудничестве приграничных областей, Россия и Казахстан входят в таможенный союз. Развивается производственная кооперация в энергетике, металлургии, машиностроении, аграрно-промышленном комплексе.

Восточно-Сибирское и Дальневосточное приграничья (Китай, Монголия, КНДР, морские границы с Японией и США) отличаются быстро растущей экономической активностью, прежде всего по приграничной торговле с Китаем. В то же время близкое соседство наименее заселенных территорий России с государствами, обладающими значительным населением и ограниченными территориями, создает серьезные угрозы национальной безопасности страны в этом регионе.

5. Зона Севера — большой регион с дискомфортными, экстремально дискомфортными и абсолютно дискомфортными условиями жизнедеятельности населения, вызывающими повышенные воспроизводственные затраты.

Зона Севера сегодня в России охватывает полностью или частично 28 субъектов Федерации, что составляет около 70 % тер-

ритории страны, где проживает примерно 8 % населения. Геоэкономическое значение российского севера определяется сосредоточением уникального природно-сырьевого потенциала. Российский Север — это: 72 % всей нефти и газового конденсата; 93 % природного газа; 37 % деловой древесины; почти 100 % алмазов; основная часть цветных, редких металлов и золота; около 60 % от российского экспорта.

Основные черты экономики и жизни на Севере: неблагоприятный климат, распространение вечной мерзлоты, неразвитая инфраструктура, удаленность от основных экономических культурных центров, высокие транспортные издержки, удорожание производства и строительства, высокая стоимость жизни.

Реформирование северной политики должно вестись по следующим направлениям: реструктуризация экономики на базе использования природных ресурсов с учетом рыночных условий, новых социальных и экологических требований; расширение финансового потенциала путем закрепления доходов от использования природных ресурсов, создания механизмов стабилизации финансового положения северных территорий; регулирование состава населения и рынков труда; реформирование существующей системы северных гарантий; создание эффективной системы поддержки коренных малочисленных народов, включая сферу традиционного жизнеобеспечения, и расширение занятости в государственном и рыночном секторах; совершенствование механизма завоза грузов в малодоступные северные регионы.

6. Особые экономические зоны (ОЭЗ), в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”, — это определяемые Правительством РФ части территории Российской Федерации, на которых действует особый режим предпринимательской деятельности, т. е. регионы с льготными для предпринимательства условиями производства и реализации продукции (услуг). Их характеризует наличие значительных экономических и (или) природных ресурсов, рациональное использование которых может вызвать ускоренное социально-экономическое развитие как этих территорий, так и страны в целом.

Особые экономические зоны, как и регионы (территории) опережающего развития, относятся к проблемным регионам аван-

гардного типа, поскольку проблемы регионов могут быть связаны не только с ухудшением показателей социально-экономической динамики, но и со слишком быстрыми темпами развития. В этом случае слишком быстрое развитие является проблемой, так как не все элементы социально-экономической системы региона могут развиваться с одинаковой скоростью.

В советский период это было связано с остаточным принципом финансирования социальной сферы и нематериального производства. В современных условиях частные хозяйствующие субъекты, действующие на территории региона, в первую очередь ориентированы на извлечение прибыли, а территориальные органы управления не обладают достаточными ресурсами для реализации политики интеграции интересов населения, власти и бизнеса.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите предмет и объект исследования региональной экономики и управления территориальным развитием.
2. Дайте определение региональной экономики и управления территориальным развитием как науки.
3. Какое место занимает региональная экономика и управление территориальным развитием в системе наук?
4. Дайте характеристику основных методов региональных исследований. Каковы их основные достоинства и недостатки?
5. Расскажите об отечественной школе региональных исследований и этапах ее развития.
6. Какие вы знаете зарубежные теории размещения производства?
7. Какой вклад внес А. Лёша в развитие теории региональной экономики?
8. В чем состоит принципиальное отличие современных теорий размещения от первых частных и общих теорий размещения?
9. Какие ведутся современные исследования в региональной науке?
10. Какие основополагающие черты характерны для региона?
11. Каковы основные подходы к трактовке понятия "регион"? Чем обусловлено такое многообразие определений региона?
12. Что означает экономическое районирование? Назовите виды районирования.

13. Назовите районообразующие факторы.
14. Каковы отличительные особенности современного районирования?
15. Назовите основные недостатки экономических районов.
16. Назовите факторы регионального развития современной России и проблемы их учета при новом районировании.
17. Что послужило основанием для создания межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия? Каковы их цели и задачи?
18. Опишите административно-территориальное деление: от Руси до современной России.
19. В чем заключается целесообразность объединения регионов?
20. Каков порядок проведения процедур по объединению субъектов Российской Федерации?
21. Назовите основные группы региональных типологий.
22. Назовите основные признаки регионального определения.
23. Какие применяются показатели для определения региональной специализации?
24. Назовите признаки типологии проблемных регионов.
25. Назовите типы проблемных регионов и дайте им характеристику.
26. Какие появились проблемы в Российской Федерации в связи с переходом ее на рыночные отношения в экономике и как они могут быть решены?
27. Какие инновации в мировых региональных исследованиях предложили россияне?
28. Являются ли теории региональной экономики универсальными для любой страны?
29. Перечислите наиболее существенные тенденции развития современных региональных исследований.
30. Каковы сходство и различие между содержанием понятий “регион” и “экономический район”?
31. Как отражается современный экономический кризис 2014–2016 гг. на территориальном развитии России?
32. Что включает понятие “комплексность региона”?
33. Назовите характерные черты и задачи типологий современных регионов.

Глава 2. Территориальная (пространственная) организация общества. Размещение производительных сил

2.1. Сущность территориальной (пространственной) организации общества

Территориальная организация общества — это пространственная организация жизни людей, сложившаяся на определенном этапе социально-экономического развития.

Территориальная организация производительных сил — это размещение производительных сил с учетом качества и объекта производимых товаров и услуг, а также с учетом территориальных связей по линии поставок сырья, топлива, готовой продукции, поездок населения в процессе производства и потребления материальных благ и услуг.

Территориальная организация хозяйства — это территориальная организация производительных сил плюс связи, возникающие по линии управления производством, распределения, потребления национального дохода и т. д.

Тогда *территориальная организация общества* — это территориальная организация хозяйства плюс административно-территориальное и национально-территориальное устройство страны, а также вся совокупность социальных отношений, отражающих территориальные различия в образе жизни населения. Другими словами, *территориальная организация общества* — это рациональное использование территории группами людей, развивающейся в условиях неоднородности экономического пространства, которое позволяет им расселиться по земной поверхности, освоить природные ресурсы, разместить населенные пункты и воспроизводить себя.

В 2005 г. Министерством регионального развития России была разработана “Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации”, предусматривающая, что необходимым условием реализации Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации является разработка *Генеральной схемы пространственного разви-*

тия Российской Федерации, основной задачей которой является функциональное зонирование территории страны. В этой связи в ноябре 2008 г. Президиумом РАН была утверждена программа фундаментального исследования на тему: “Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез” [45].

Отличительной чертой пространственного направления является переход от рассмотрения территории в контексте административного деления к укрупненному делению на макрорегионы в рамках процессов региональной интеграции, сбалансированности социально-экономического развития регионов, межрегионального, включая приграничное, взаимодействия.

Фактическое расширение исследований до границ пространственной экономики предусматривает рассмотрение экономической деятельности в различных составных частях физического пространства. В физическом пространстве, как известно, присутствуют понятия: ограниченной части твердой поверхности Земли (*территория*); ограниченной части водной поверхности Земли (*акватория*); части воздушной оболочки Земли, соотнесенной с определенной территорией или акваторией (*аэротория*), а также внутренней части земного пространства (*недра*). В результате все это приводит к понятию *биосферы*, а если точнее, то высшей стадии ее эволюции — *ноосферы*.

Понятие ноосферы впервые разработано русским ученым В. И. Вернадским. По его определению, ноосфера включает в себя часть планеты и околопланетного пространства и характеризует сферу взаимодействия общества и природы, в границах которой разумная человеческая деятельность становится определяющим фактором развития [40, 42].

Таким образом, *пространственная организация региона* включает в себя вопросы географического (пространственного) разделения труда, природопользования, размещения производительных сил, расселения населения (т. е. населенные пункты и связь между ними), взаимодействия регионов, возможностей взаимовлияния и взаимодействия предприятий (территориальных, воздушного бассейна, водного бассейна и недропочвенных), пространственных коммуникаций (финансовых, информационных,

людских и т. д.), территориальных структур управления, систем и комплексов, управления всеми процессами воспроизводства.

К основным **факторам** пространственной организации региона относятся: выгодное экономико-пространственное расположение, финансовая обеспеченность, минеральные и биологические ресурсы, развитость материально-производственной инфраструктуры, производственный потенциал, инновационный потенциал, трудовой и демографический потенциал, потребительский рынок, научные и интеллектуальные ресурсы, экологические условия, состояние природопользования, военно-промышленный потенциал, внешнеэкономические связи и др.

Среди основных **форм** пространственной организации общества, способствующих пространственному развитию, в настоящее время выделяются *крупные экономические зоны* (например, европейская и восточная), *промышленные районы, промышленные агломерации, промышленные узлы, транспортные узлы, территориально-производственные комплексы, кластеры, локалитеты и т. д.*

Пространственное развитие — это переход от одной пространственной организации региона к другой: от плохого — к хорошему, от хорошего — к наилучшему. *Цель* пространственного развития — построение оптимальной пространственной организации, которая обеспечивает одновременно минимизацию возможных издержек на поддержание инфраструктуры и сохранение единства территории.

2.2. Природно-ресурсный потенциал России, его рациональное использование и роль в развитии регионов

Природные ресурсы страны в сочетании с *природными условиями* (т. е. объектами и явлениями природы, которые на данном уровне развития производительных сил существенны для деятельности человеческого общества, но не участвуют непосредственно в материальной производственной и непроизводственной деятельности людей) являются основой материального производства и жизнедеятельности населения.

Природные ресурсы — это объекты и явления природы, которые на данном уровне развития производительных сил исполь-

зуются или могут быть использованы для удовлетворения потребностей человеческого общества в форме непосредственного участия в материальной деятельности, т. е. являются предметами потребления и средствами производства (предметами труда и средствами труда).

Согласно экономической классификации природные ресурсы подразделяются на *ресурсы материального производства*, в том числе промышленности (топливо, металлы, воды, древесина, рыба) и сельского хозяйства (почва, воды для орошения, кормовые растения, промысловые животные); *ресурсы непродуцированной сферы*, в том числе прямого потребления (питьевая вода, дикорастущие растения и промысловые животные) и косвенного (например, использование для отдыха зеленых насаждений и водоемов).

Природные ресурсы классифицируются также по принципу исчерпаемости: *исчерпаемые*, в том числе возобновимые (растительность, почвы, вода, животный мир) и невозобновимые (минеральные ресурсы); *неисчерпаемые* (энергия солнца, ветра, текущих вод и т. д.).

По происхождению и природным свойствам выделяют следующие природные ресурсы: *минеральное сырье* (полезные ископаемые); *земельные*; *лесные*; *водные*; *биологические* (ресурсы растительного и животного мира); *ресурсы атмосферного воздуха*; *рекреационные* (территории, которые обладают потенциалом, позволяющим использовать их для организации различных видов отдыха); *климатические* (солнечное тепло и свет, осадки); *ресурсы энергии природных процессов* (излучение солнца, внутреннего тепла земли, ветра и т. п.).

Согласно этимологии и практике применения слова под *потенциалом* следует понимать совокупность следующих составляющих: силы, которые используются (т. е. достигнутый потенциал); силы, которые на данный момент не используются, но их можно оперативно вовлечь в систему (перспективный потенциал № 1); силы, которые можно вовлечь в систему технически при имеющемся уровне развития (перспективный потенциал № 2).

Однако **природно-ресурсный потенциал** как объект комплексных региональных исследований ряд экономистов рассматривает с трех позиций. *Первая* связана с научными исследованиями, на-

правленными на выявление использования интегрального параметра, отражающего степень эффективности природопользования, и предлагается в этом качестве использовать природно-ресурсную ренту. Вторая позиция представляет гораздо большую ценность и заключается в использовании учения о геосистемах в региональных исследованиях, в частности при оценке природно-ресурсного потенциала региона. Его рассмотрение с позиции геосистемности состоит из трех этапов: оценки природного потенциала региона; оценки природно-ресурсного потенциала и общественных факторов региона (технически реализуемая и экономически целесообразная часть потенциала); введение в систему организационного и управленческого начала. Третья позиция утверждает, что только в рамках территориальных сочетаний природных ресурсов и природных условий можно установить истинную ценность потенциала региона и выразить его как национальное богатство. Этой позиции мы и будем следовать.

Таким образом, количество, качество и сочетание ресурсов определяют природно-ресурсный потенциал региона — важнейший фактор размещения населения и хозяйственной деятельности.

Определим разницу между основополагающими понятиями “минеральное сырье” и “полезные ископаемые”. На практике эти два понятия нередко путают, и сегодняшние студенты должны твердо ориентироваться на разделы сфер интересов: полезные ископаемые — это объект работ геологоразведчиков, минеральное сырье — горнопромышленников. И еще в отношении понятия “ресурсы”. Оно трактуется по-разному, иногда в самом широком смысле. По отношению ко многим природным объектам это оправданно, но что касается полезных ископаемых, то здесь твердо укоренился термин “прогнозные ресурсы”, и отходить от него, по-видимому, не следует.

Минеральное сырье (полезные ископаемые) по характеру использования подразделяется на три группы: *топливно-энергетическое* (нефть, природный газ, уголь, торф, горючие сланцы); *металлорудное* (руды черных, цветных, редких и благородных металлов); *нематаллическое* (нерудное — апатиты, фосфориты, различные соли, слюда, графит, асбест, строительное сырье).

В настоящее время в стране открыто и разведано около 20 тыс. месторождений полезных ископаемых. По своему хозяйственному

значению запасы полезных ископаемых подразделяются на две группы: *балансовые* (кондиционные) и *забалансовые* (некондиционные), использование которых экономически нецелесообразно в связи с малой мощностью залежей, низким содержанием ценных компонентов, но которые могут быть в дальнейшем объектом промышленного освоения.

Валовая потенциальная ценность разведанных балансовых (т. е. экономически целесообразных, которые удовлетворяют промышленным требованиям по качеству сырья и горнотехническим условиям эксплуатации) запасов основных видов полезных ископаемых страны в конце 1990-х гг. оценивалась почти в 30 млрд долл., а прогнозный ресурс — в 150 трлн долл. Российская Федерация располагает самыми крупными в мире разведанными запасами апатитов (64,5 % общемировых), природного газа (35,4 %), железных руд (32 %), никеля (31 %), бурых углей (29 %), олова (27 %), цинка (16 %), урана (14 %), нефти (13 %), свинца (12 %), меди (11 %), одними из крупнейших в мире запасов золота, алмазов, платины и др.

По сравнению с мировыми разведанными запасами Россия располагает значительными запасами нефти (свыше 10 %) и газа (примерно 1/3). Основные их залежи расположены в Западно-Сибирской, Волго-Уральской, Тимано-Печорской нефтегазоносных провинциях, а также на Северном Кавказе и Дальнем Востоке.

В пределах Западно-Сибирской низменности открыты 300 нефтяных и газовых месторождений. Наиболее значительные месторождения нефти расположены в Тюменской области, в Среднеобском нефтяном районе, где выделяются Самотлорское, Усть-Балыкское, Мегионское, Нижневартовское, Соснинско-Советское, Сургутское, Александровское, Федоровское и др. Вторым нефтяным районом Западной Сибири является Шаимско-Красноленинский, который расположен в 500 км севернее Тюмени, где наиболее крупные месторождения — Шаимское и Красноленинское.

Запасы западносибирской нефти характеризуются рядом благоприятных показателей: относительно неглубоким залеганием продуктивных пластов (до 3 тыс. м); высокой концентрацией запасов; относительно несложными условиями бурения скважин, высоким их дебитом. Нефть отличается высоким качеством. Она

легкая, малосернистая, характеризуется большим выходом легких фракций и содержанием попутного газа, являющегося ценным химическим сырьем. По разведанным запасам объем добычи нефти Западной Сибири занимает первое место в стране.

На территории Западной Сибири расположены и основные запасы природного газа страны. Из них более половины находится на Тюменском Севере, преимущественно в трех газоносных областях. Наиболее крупные газовые месторождения — Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, Медвежье, Надымское, Тазовское — открыты в Тазово-Пурпейской газоносной области на севере Тюменской области в Ямало-Ненецком автономном округе. Весьма перспективны Ямбургское и Иванковское месторождения природного газа.

Березовская газоносная область, расположенная вблизи Урала, включает Пунгинское, Игримское, Похромское и другие месторождения газа. В третьей газоносной области — Васюганской, которая находится в Томской области, самыми крупными месторождениями являются Мыльджинское, Лугинецкое, Усть-Сильгинское. В последние годы осваиваются ресурсы нефти и природного газа, расположенные на севере Западной Сибири. Так, начато освоение крупного Русского нефтегазового месторождения.

Волго-Уральская нефтегазоносная провинция занимает обширную территорию между Волгой и Уралом и включает территории Татарстана и Башкортостана, Удмуртской Республики, а также Саратовской, Волгоградской, Самарской, Астраханской, южную часть Оренбургской области, Пермского края. Наиболее крупные месторождения нефти — Ромашкинское, Альметьевское в Татарстане, Шкаповское, Туймазинское, Ишимбаевское в Башкортостане, Мухановское в Самарской области, Яринское в Пермском крае и др. Большим достоинством этих месторождений является сравнительно неглубокое залегание промышленных нефтеносных горизонтов — от 1,5 до 2,5 тыс. м. Нефть провинции отличается повышенной сернистостью. В то же время она содержит значительное количество легких углеводов. По сравнению с западносибирской нефтью в ней больше парафина, асфальтенов и смол, что осложняет ее переработку и снижает качество продукции. Себестоимость добычи ее невысока, так как нефть добывается в основном фонтанным способом.

Велики запасы природного газа на Урале. В Оренбургской области в промышленную разработку введено Оренбургское газоконденсатное месторождение с переработкой 45 млрд м³. Благоприятное географическое положение месторождения вблизи крупных промышленных центров страны на Урале и в Поволжье способствовало созданию на его базе промышленного комплекса. Осваивается крупное газоконденсатное месторождение в Астраханской области.

Оренбургское и Астраханское газоконденсатные месторождения содержат много сероводорода, их разработка требует использования экологически чистой технологии.

Тимано-Печорская нефтегазоносная провинция занимает обширную территорию Республики Коми и Ненецкого автономного округа Архангельской области. Большая часть разведанных и прогнозных запасов этой провинции размещена в относительно неглубоких (800–3300 м) и хорошо изученных геологических комплексах. Здесь открыто более 70 нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений. Нефть северных месторождений легкая (за исключением нефти Усинского месторождения) малосернистая, парафинистая с высоким содержанием бензиновых фракций. Наиболее крупные месторождения нефти: Усинское, Возейское, Ярегское, Ухтинское, Пашнинское, Харьягинское, Шапкинское и др. Запасы газа находятся в основном на территории Республики Коми. Крупные месторождения газа — Вуктылское, Василковское, Вой-Вожское, Джеболское.

Нефтегазоносные области Северного Кавказа занимают территорию Краснодарского и Ставропольского краев, Республик Ингушетии, Дагестан, Адыгеи, Кабардино-Балкарской и Чеченской республик. На Северном Кавказе выделяются две нефтегазоносные области: Дагестанская и Грозненская. Грозненская расположена в бассейне р. Терек. Основные месторождения нефти и газа — Малгобекское, Горагорское, Гудермесское. Дагестанская область тянется широкой полосой от побережья Каспийского моря в западном направлении до Минеральных Вод, а в южной части ее границы проходят по предгорьям Большого Кавказа и охватывают территорию Северной Осетии, Чеченской республики, Ингушетии, Дагестана. Важнейшие нефтегазоносные месторождения Дагестана — Махачкалинское, Ачису, Избербашское. Крупное месторождение газа в республике — Дагестанские огни.

В пределах Северо-Западного Кавказа расположены Ставропольская и Краснодарская нефтегазоносные области. В Ставропольском крае крупными месторождениями газа являются Северо-Ставропольское и Пелагиадинское, в Краснодарском крае — Ленинградское, Майкопское и Березанское.

Нефтегазоносные области Восточной Сибири в административном отношении охватывают территории Красноярского края, Иркутской области. Крупнейшим месторождением нефти Восточной Сибири является Марковское.

На Дальнем Востоке наиболее крупные месторождения нефти находятся на Сахалине (Эрри, Южная Оха и др.). В бассейне р. Вилюй на территории Республики Саха (Якутия) открыты 10 газоконденсатных месторождений, из них разрабатываются Усть-Вилюйское, Средне-Вилюйское, Мастахское.

В ближайшей перспективе намечаются работы по вовлечению в хозяйственный оборот новых месторождений нефти и газа полуострова Ямал, Западной Сибири и Восточной Сибири (Красноярский край и Иркутская область) и освоению месторождений нефти и газа, расположенных на континентальном шельфе, 70 % территории которого перспективны в нефтегазоносном отношении. Для освоения перспективных месторождений потребуется привлечение иностранного капитала. Так, в Западной Сибири американская компания “Амоко” будет участвовать в эксплуатации Приобского месторождения. На базе Ардалинского месторождения Тимано-Печорской провинции работает российско-американское предприятие.

Благоприятны перспективы совместного освоения месторождений шельфовой зоны острова Сахалин с привлечением японского и американского капиталов.

Россия занимает первое место в мире по разведанным запасам угля. На ее территории расположено 23 % мировых запасов угля различного типа: антрациты, бурые и коксующиеся. Антрациты и бурые угли служат энергетическим топливом и сырьем для химической промышленности. Коксующиеся угли используются в качестве технологического топлива в черной металлургии.

Угольные ресурсы размещаются по территории страны неравномерно. На долю восточных районов приходится 95 %, а на европейскую часть — 5 % всех запасов страны. Важным показателем эконо-

мической оценки угольных бассейнов является себестоимость добычи. Она зависит от способа добычи, который может быть шахтным или карьерным (открытым), структуры и толщины пласта, мощности карьера, качества угля, наличия потребителя или дальности перевозки. Наиболее низкая себестоимость добычи угля — в Восточной Сибири, наиболее высокая — в районах Европейского Севера.

Значение угольного бассейна в экономике региона зависит от количества и качества ресурсов, степени их подготовленности к промышленной эксплуатации, размеров добычи, особенностей транспортно-географического положения. Бассейны восточных районов России опережают европейскую часть по технико-экономическим показателям, что объясняется способом добычи угля в этих угольных бассейнах. Открытым способом добываются угли Канско-Ачинского, Кузнецкого, Южно-Якутского, Иркутского бассейнов.

Помимо угольных баз общероссийского значения, ресурсами углей располагают и отдельные регионы. Так, в Центральном экономическом районе имеется Подмосковский буругольный бассейн; на Северном Кавказе — Восточная часть Донецкого бассейна (Ростовская область); на Урале — Кизеловский, Челябинский, Южно-Уральский бассейны; в Восточной Сибири — Иркутский, Минусинский, Улегхемский, Тунгусский; на Дальнем Востоке — Буреинский, Сучанский, Райчихинский, Ленский бассейны. Угли имеются на острове Сахалин.

Крупнейшими по запасам являются Тунгусский (2299 млрд т) и Ленский (1647 млрд т) угольные бассейны. Но они значительно удалены от освоенных районов.

Железорудные ресурсы России представлены бурыми, красными (или гематитовыми рудами), магнитными железняками (или магнетитовыми рудами) и др. Качественная характеристика их различна. Имеются запасы как бедных железных руд, в которых содержание железа колеблется в пределах 25–40 %, так и богатых с содержанием железа до 68 %. Железорудные ресурсы неравномерно размещены по территории России. Основная часть запасов железных руд приходится на европейскую часть страны. Наибольшие разведанные запасы сосредоточены в Центрально-Черноземном, Уральском, Западно-Сибирском и Восточно-Сибирском экономических районах.

В европейской части страны наиболее крупным является железорудный бассейн Курской магнитной аномалии (КМА). Он находится на территории Белгородской, Курской и частично Воронежской областей Центрально-Черноземного района, а также Орловской области Центрального района. Бассейн занимает площадь около 180 тыс. км². Промышленная добыча железных руд ведется в Белгородской и Курской областях, где находится основная часть запасов богатых руд (месторождение Яковлевское, Михайловское, Лебединское и Стойленское). Руды КМА характеризуются многокомпонентным составом. Кровля и вскрышные породы представлены минерально-строительным сырьем, вспомогательными материалами для металлургического производства, бокситами и отдельными видами горно-химического сырья. Гидрогеологические условия эксплуатации бассейна сложные, так как руды перекрыты мощной толщей сильно обводненных осадочных пород. Добыча руды осуществляется подземным и открытым способами.

Железорудные ресурсы Урала к настоящему времени значительно выработались. Так, исчерпаны ресурсы месторождений гор Магнитная и Благодать. Поэтому в настоящее время часть рудного сырья поступает на Урал из других районов страны.

В Западной Сибири важнейшие железорудные месторождения расположены в Горной Шории (Кемеровская область) и Горном Алтае (Алтайский край).

В Красноярском крае находится Ангаро-Питский бассейн. Среднее содержание железа в руде достигает 40 %. Руды в основном тугоплавкие, сложнообогатимые. Наиболее крупные месторождения бассейна — Нижне-Ангарское и Ишимское.

Ангаро-Илимский бассейн в Иркутской области включает два крупных месторождения — Коршуновское и Рудногорское. Руды имеют повышенное содержание окиси магния и окиси кальция, что позволяет относить их к самоплавким и легкообогатимым. Разрабатываются в основном открытым способом.

В Красноярском крае расположены также такие крупные месторождения железных руд, как Абаканское, Тейское, Ирбинское, Краснокаменское. Имеется ряд месторождений в Иркутской и Читинской областях.

На Дальнем Востоке месторождения железных руд выявлены на юге Хабаровского края, в Амурской области, Приморском

крае, в Республике Саха. Основная их часть (80 %) расположена на юге Якутии в Южно-Алданском и Чаро-Токинском железорудных районах. Здесь залегают руды магнетитовые с содержанием железа 41–53 % и легкообогатимые железистые кварциты с содержанием железа 28 %. Разрабатываются в основном открытым способом.

Россия располагает крупными запасами руд *цветных металлов*. Отличительной их особенностью является чрезвычайно низкий процент содержащегося в них металла. Поэтому руды почти всех цветных металлов подвергаются обогащению. Основные запасы размещаются на территории Урала, Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока и других районов страны.

Месторождения медных руд. Медь является важнейшим цветным металлом. Она отличается малым содержанием металла в руде (1–2 %) и залегают часто в сочетании с цинком, свинцом, золотом, серебром. Крупные месторождения медных руд разведаны на Урале, в Восточной Сибири, на Северном Кавказе. На Урале наиболее крупные месторождения — Дегтярское, Красноуральское, Кировоградское, Ревдинское — расположены в Свердловской области. В Челябинской области находится Карабашское, в Оренбургской — Гайское, Блявинское месторождения. Месторождения меди имеются в Восточной Сибири, в Красноярском крае: Норильское, Талнахское, Октябрьское. В Читинской области расположено уникальное Удоканское месторождение, на Северном Кавказе — Урупское и Худесское месторождения (Ставропольский край).

Месторождения полиметаллических руд. Полиметаллические свинцово-цинковые руды России сосредоточены в Западной Сибири (Салаирская группа), Восточной Сибири (Нерчинская группа, Горевское месторождение в Красноярском крае, в Республике Тува) на Дальнем Востоке (Тетюхинская группа).

Месторождения никеля и кобальта. Главные месторождения руд никеля размещены на территории Мупманской (Каула), Оренбургской (Бурукталское) и Челябинской (Черемшанское) областей, Красноярского края (Норильское, Талнахское). Основная масса производимого в стране кобальта осуществляется переработкой комплексных руд.

Месторождения олова. Главный район размещения — Дальний Восток. Наиболее крупные месторождения — в районах хреб-

тов Малый Хинган и Сихотэ-Алинь, Южном Приморье и бассейне р. Яны.

Месторождения легких металлов. Ведущая роль в промышленном производстве принадлежит алюминию. Для его получения используются три основных вида исходного сырья — бокситы, нефелины и алуниты.

Бокситы представляют собой осадочную породу, которая содержит глинозем, кремний и закись железа. Содержание глинозема в бокситах колеблется в пределах 40–70 %. Месторождения бокситов разведаны на Урале (в Свердловской области — Североуральское, в Челябинской области — Южно-Уральское), на Северо-Западе (в Ленинградской области — Тихвинское), на Севере (в Архангельской области — Северо-Онежское), а также в Западной Сибири (в Кемеровской области), Восточной Сибири (в Красноярском крае и Республике Бурятии).

Нефелины встречаются во многих районах страны. Богатейшие их месторождения находятся в Мурманской области (Хибинское), в Западной Сибири (Кемеровская область — Кия-Шелтырское месторождение), в ряде районов Восточной Сибири — в Иркутской области и в Республике Бурятии.

Месторождения алунитов разрабатываются в Западной Сибири.

Месторождения благородных металлов. Основные месторождения золота встречаются в коренных породах в виде кварцево-золотоносных и в россыпях. Они расположены на Дальнем Востоке (в Республике Саха и Магаданской области), в Восточной Сибири (в Красноярском крае и Иркутской области), а также на Урале, в Западной Сибири и на Севере европейской части.

Нерудные полезные ископаемые представлены месторождениями фосфоритов, апатитов, калийных и каменных солей, известняками, мергелями, глинами, песчаниками, серой, а также графитом, асбестом, слюдой, мрамором, кварцем, плавиковым шпатом.

Фосфориты и апатиты являются исходным сырьем, из которого вырабатываются фосфорные удобрения. Крупнейшее месторождение апатитов — Хибинское — расположено на Кольском полуострове в районе г. Кировска. Балансовые запасы этого месторождения оцениваются в 2,7 млрд т. Добываемые здесь апатитовые руды поставляются как сырье основным суперфосфат-

ным заводам страны, а также служат сырьевой базой для получения глинозема, так как содержат большое количество нефелина. Основные месторождения фосфоритов расположены в европейской части страны, в Кировской (Вятско-Камское месторождение), Московской (Егорьевское), Курской (Курско-Щигровское), Брянской (Попинское) и Ленинградской (Кингисеппское месторождение) областях. Отдельные месторождения фосфоритов имеются также в Башкортостане и Чувашии.

Калийные соли служат исходным материалом для производства калийных удобрений. Крупнейшее месторождение калийных солей — Верхнекамское — расположено на Урале в Пермском крае, где содержится основная часть всех запасов калийных солей России. Балансовые запасы их оцениваются в 21,7 млрд т.

Для получения серной кислоты используются сера, серный колчедан. Значительные запасы серы и самородной серы расположены в Самарской области, а также на Северном Кавказе (Республика Дагестан) и на Дальнем Востоке (Хабаровский край). Основным районом залежей и добычи серного колчедана является Урал.

Запасы поваренной соли находятся на Урале (месторождения Верхнекамское в Пермском крае, Илецкое в Оренбургской области), в Нижнем Поволжье (Баскунчакское и Эльтонское), в Восточной Сибири (Усольское в Иркутской области), на Дальнем Востоке (Олекминское в Республике Саха (Якутия)).

Месторождения слюды имеются на севере — в Республике Карелии и в Мурманской области, на Урале, в северных районах Сибири, а также на Дальнем Востоке (Республика Саха (Якутия)).

Основные промышленные *запасы асбеста* расположены на Урале. Важнейшими месторождениями являются Баженовское (Свердловская область) и Киембаевское (Оренбургская область). Уникальное месторождение асбеста Молодежное расположено в Республике Бурятия.

Алмазы — минерал, состоящий из чистого кристаллического углерода, образуются в изверженных породах, кимберлитах. Крупнейшие месторождения алмазов сосредоточены в Республике Саха (Якутия) — в средней части бассейна рек Лены и Вилюй, по верхнему течению р. Алдан и бассейнах р. Алдан и Оленек. Имеются запасы алмазов в бассейне р. Вишеры в Пермском крае.

Как известно, Советский Союз был единственной страной в мире, полностью обеспеченной разведанными запасами всех без исключения видов полезных ископаемых. Однако после развала СССР его правопреемница — Российская Федерация — лишилась источников получения ряда дефицитных видов минерального сырья (легирующие и редкие металлы и др.) и попала в разряд государств, располагающих запасами ограниченного числа полезных ископаемых, т. е. стала в ряд таких стран, как КНР, США, Канада, Австралия, Бразилия, Индия и ЮАР.

Земельные ресурсы (земля) — это важная часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, различными ландшафтными особенностями, земельные ресурсы являются главным средством производства в сельском и лесном хозяйствах, а также необходимым пространственным базисом для расселения жителей и размещения необходимых им хозяйственных объектов.

Земельные ресурсы оцениваются по количественным характеристикам (общая площадь земель) и качественным (черноземы, пески, глины, суглинистые и т. д.), а также степенью вовлечения в хозяйственный оборот и интенсивностью их использования.

Выделяют следующие *типы земель*:

а) земли под населенными пунктами — используются наиболее интенсивно, заняты под элементами инфраструктуры производственной и социальной сферы в населенных пунктах;

б) земли под элементами инфраструктуры региона — под железными дорогами, междугородними автомобильными дорогами, под ЛЭП, путепроводами и т. д.;

в) земли сельскохозяйственного назначения — поля, огороды, пастбища и т. д.;

г) земли, используемые в лесном, охотничьем, водном хозяйствах;

д) неиспользуемые земли.

Главной задачей регионального управления является обеспечение максимально эффективного использования всех видов земель, вовлечение их в нормальный рыночный оборот, поддержание качественных характеристик земель, обеспечение выполнения земельного законодательства.

Структура земельного фонда страны выглядит следующим образом: лесные площади, древесная и кустарниковая растительность — 44 % и 1 % соответственно; оленьи и конские пастбища — 19 %; сельскохозяйственные угодья — 13 %, из них пашня — 7,5 %. Соотношение между другими видами угодий выглядит так: болота — 6 %, под водой — 4, постройки, дороги, улицы и др. — 1, нарушенные земли — 1 и прочие земли — 11 %.

В настоящее время Россия располагает огромным резервом сельскохозяйственных земель (примерно 132 млн га), которые и представляют наибольшую ценность как основной сельскохозяйственный ресурс. На ее долю приходится 10 % мировой пашни и 55 % мировых запасов чернозема. Кроме того, посевная площадь в России может быть быстро увеличена, поскольку на 45 млн га были сокращены площади с 90-х гг. прошлого века. А это площадь всей пашни Канады или вдвое больше площади пахотных земель Франции.

На сегодняшний день лишь в двух регионах мира есть возможность увеличения площади пахотных земель и, соответственно, значительного и недорогого наращивания объемов сельхозпродукции — это страны СНГ и Африка. При этом в прочих регионах мира эти возможности исчерпаны: Европа, Австралия и Северная Америка полностью исчерпали свои земельные ресурсы, а в Южной Америке любое расширение площадей связано с вырубкой бесценных лесов и значительными затратами.

Однако обеспеченность пашней в России остается одной из самых высоких в мире и соответствует 0,89 га на 1 чел. (в США — 0,75 га, в Китае — 0,08 га).

К лесным ресурсам относятся леса всех видов: леса лесного фонда, городские леса, леса на землях водного фонда, леса на землях сельскохозяйственного назначения. Рациональное использование лесных ресурсов предполагает их охрану, защиту, воспроизводство, сохранение биологического разнообразия лесных экосистем, повышение ресурсного потенциала лесов на основе их многоцелевого использования. Указанные направления являются основными задачами функционирования отрасли экономики под названием “лесное хозяйство”. На основе использования лесных ресурсов функционируют и другие отрасли — охотничье хозяйство, санаторно-курортная отрасль и др.

Лесные ресурсы велики и отличаются высоким качеством. По их затратам и величине лесопокрытой площади (771 млн га) наша страна занимает ведущее место в мире. Лесом покрыто более 40 % всей территории России, а общие промышленные запасы древесины достигают 30 млрд м³. Основные лесные ресурсы расположены в восточных районах страны, на долю которых приходится 79 % запасов. В европейской части сосредоточен 21 % лесных ресурсов.

Наиболее лесистые районы — Западная Сибирь (Тюменская область), Восточная Сибирь (Красноярский край и Иркутская область), Дальний Восток (Республика Саха и Хабаровский край), Европейский Север, Урал (Свердловская область и Удмуртская Республика), а также Волго-Вятский район (Кировская и Нижегородская области).

В лесах России произрастает около 1500 видов деревьев и кустарников. Основные лесообразующие породы хвойные, на их долю приходится 82 %, на мягколиственные — 16 %, на твердолиственные породы — 2 %. Ценной древесиной обладают хвойные леса Севера европейской части страны, Сибири и Дальнего Востока. Наиболее распространенные породы в России: лиственница, сосна, ель и кедровая сибирская сосна. Леса являются также источником пушнины. Россия — главный в мире поставщик пушнины. Промысловые звери — белка, ондатра, соболь, горностай, куница, лисица, песец, колонок, норка и др. Леса России регулируют газовый состав атмосферного воздуха, богаты ягодами, грибами и ценными дикорастущими лекарственными растениями, велико их почвозащитное, водоохранное и противозерозионное значение. На каждого жителя планеты приходится 0,9 га лесов, в России — 5,2 га (в Канаде — 10,5 га).

Водные ресурсы ничем не заменимы, не имеют административных границ и находятся в постоянном движении в атмосфере, литосфере, биосфере. Водные ресурсы России по отношению к суммарному объему речного стока, всех рек земного шара составляют примерно 10 %. Суммарный объем ежегодно возобновляемых водных ресурсов России оценивается в 4270 км³/год, который и принимается в качестве исходного для оценки водообеспеченности страны.

Распределение ресурсов речного стока по территории России неравномерно и неблагоприятно в отношении размещения

основных потребителей воды — населения, промышленности и сельского хозяйства. Большая часть речного стока формируется в малонаселенных северных и северо-восточных районах страны и поступает в основном в бассейны Северного Ледовитого и Тихого океанов.

Россия обладает огромными гидроэнергетическими ресурсами. Их запасы оцениваются в 340 млн кВт. По суммарному гидропотенциалу, который оценивается в 2500 млрд кВт (из них технически возможно использовать до 1670 млрд кВт), Россия занимает второе место в мире после Китая. Распределены гидроэнергетические ресурсы неравномерно. Большая их часть на Дальнем Востоке (53 % запасов гидроэнергетических ресурсов) и в Восточной Сибири (26 % суммарного гидропотенциала). Причем основные запасы гидроэнергии сосредоточены в бассейнах рек Лены, Оби, Ангары, Енисей, Иртыш и Амур. Лена по запасам гидроэнергии занимает первое место среди рек России. Богаты гидроэнергетическими ресурсами реки Северного Кавказа. Значительная часть технически возможных для использования гидроэнергетических ресурсов страны приходится на Поволжский и Центральные районы Российской Федерации, где особенно велики запасы гидроэнергии бассейна Волги.

Велико значение рек страны для развития межрайонных и внутрихозяйственных связей. Россия располагает самой разветвленной в мире речной сетью, что создает весьма благоприятные условия для развития речного транспорта. Протяженность судоходных речных путей России превосходит 400 тыс. км.

В последние годы на территории Российской Федерации напряженность экологической ситуации существенно не снизилась, несмотря на то, что в целом по стране несколько сократился выброс вредных веществ в атмосферу и загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы. Более чем для 40 % субъектов Российской Федерации характерны проблемы загрязнения атмосферного воздуха городов и промышленных центров, обезвреживания и утилизации промышленных отходов, рациональной безопасности; на 30 % территории остро стоят вопросы загрязнения поверхностных вод, загрязнения и истощения подземных вод; задачи сохранения плодородия почв и земель актуальны для всей территории Российской Федерации. В отдельных районах Российской Феде-

рации обострилась проблема сохранения биологического разнообразия и ресурсов растительного и животного мира.

В ряде регионов антропогенные нагрузки давно превысили установленные нормативы. Сложилась критическая ситуация, при которой возникают значительные изменения ландшафтов, происходит истощение и утрата природных ресурсов, значительно ухудшаются условия проживания населения. К числу таких регионов относятся крупнейшие городские агломерации — Московская и Санкт-Петербургская, промышленные центры Центральной России, промышленные и горнодобывающие центры Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, Среднего Поволжья, Северного Прикаспия, Среднего и Южного Урала. Они также оказывают заметное негативное влияние на экологическое состояние соседних регионов. При этом на территориях, где сосредоточено основное население Российской Федерации, удельные показатели нарушения окружающей среды на единицу площади и единицу валового внутреннего продукта являются повышенными.

Следует отметить, что в крупных городах основной вклад в объеме выбросов вредных веществ в атмосферу приходится на долю автотранспорта, например, в Москве — 88 %, в Санкт-Петербурге — 71 %.

В то же время обширные территории Российской Федерации еще обладают большим природно-ресурсным потенциалом и малоизмененными человеком природными условиями: в европейской части — это прежде всего северо-восточные территории, в Азиатской части — почти весь север Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также районы Западной Сибири. Сохранение их естественного состояния является одной из приоритетных задач.

Принципы и положения долгосрочной экологической политики Российской Федерации были сформулированы в таких основополагающих документах, как “Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию”, “Государственная стратегия устойчивого развития Российской Федерации”, планы действий Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Экологическая политика должна быть совместима с экономической политикой и обеспечивать ее результатами эколого-экономического учета и оценки природных ресурсов; стимулиро-

вать эффективные экономические, финансовые, а также институциональные механизмы управления и формирования рынка, чтобы сделать выгодным для хозяйствующих субъектов переход на принципы ресурсосбережения; стимулировать экологически ориентированное и экономически эффективное управление предприятий (с использованием соответствующих нормативов и стандартов, например, экологического аудирования, международных экологических стандартов).

Тем самым экологическая политика также должна быть совместимой с социальной политикой, способствовать улучшению здоровья населения, созданию экологически благоприятных условий для проживания, развитию экологического сознания и образования, усилению экологических факторов при формировании структуры потребления и спроса, общественного участия в принятии решений, относящихся к окружающей природной среде.

Сегодня в больших масштабах сохраняются нерациональные потери природных ресурсов Российской Федерации. Так, из недр извлекается не более 50 % нефти; ежегодные потери извлекаемого попутно вместе с нефтью газа составляют 1/5 его суммарной добычи. Степень извлечения полезных ископаемых при их добыче такова: калийные соли — 40 %, хромовые руды — 76 %, коксующийся уголь — 84 %, уголь — 88 %, фосфоритные руды — 91–92 %.

С развитием научно-технического прогресса роль природных ресурсов в жизни общества не ослабевает. Прежде всего, в связи с ростом потребностей населения и производства из природы извлекаются все большие массы первичного сырья.

Наша задача — умело использовать природный дар, данный нам свыше, для прорыва, технологического совершенствования государства. Что же касается перспектив природного комплекса страны, то в настоящее время они крайне низки. Произошло бездумное разрушение землеустроительной и геологической служб страны. Их материальная база подорвана, распались многие региональные организации, другие непродуманно переориентированы, и как результат — снизился уровень кадрового потенциала. Таким образом, сырьевая зависимость, примитивная структура экспорта, высокая инфляция — это лишь предпосылки, которые позволяют говорить о важнейшей проблеме — нестабильности.

Значимость тех или иных элементов природы для общественного производства не остается неизменной. Если в XVIII в. природную основу хозяйства составляли обрабатываемые земли и лес, то в XIX в. на первое место вышли каменный уголь и железная руда. К середине XX в. неизмеримо возросла роль нефти, природного газа, цветных металлов. В настоящее время все большую ценность приобретают ресурсы пресной воды, нетронутые ландшафты, пригодные для отдыха населения, участки земли для размещения нового строительства и земледелия, ресурсы атомного сырья и редких металлов.

Как показал анализ сырьевых рынков регионов России, с их дальнейшим развитием связано укрепление экономического потенциала страны в целом.

2.3. Производительные силы и механизмы их размещения

Производительные силы — это система “человек — техника — природа”, взаимосвязанная с общественным производством, в процессе которого человек, используя технические средства, воздействует на природу как всеобщий предмет труда и естественную среду обитания с целью ее познания, освоения и использования для производства материальных благ, создания условий для жизнедеятельности и воспроизводства среды существования людей.

Основные составляющие производительных сил общества:

— *люди*, обладающие определенным образованием, профессиональной подготовкой и производственным опытом, — главная и наиболее мобильная производительная сила общества в территориальном и межотраслевом разделении труда;

— *средства производства* — *средства труда*, важнейшую часть которых составляют орудия труда, и *предметы труда* — природные ресурсы, т. е. естественные производительные силы;

— *наука* — точнее та ее часть, которая непосредственно обслуживает общественное производство.

Проблемы размещения не было, и она не могла возникнуть до известного уровня развития производительных сил и общественного разделения труда. Она возникла потому, что на Земле сложились разные условия производства и жизни людей. Это разнообразие не только имеет природную основу (территория, климат,

рельеф, география, почвы, лесные и биологические ресурсы, полезные ископаемые и т. д.), но и обусловлено территориальными различиями в историческом наследии, в уровнях развития производственного потенциала, инфраструктуры, профессиональной подготовленности трудовых ресурсов, жизни населения.

Под размещением производительных сил понимается пространственное распределение материального производства и трудовых ресурсов на территории страны и ее экономических районов, а также по странам мира в целом. *Размещение производительных сил* — распределение по территории любой страны разведанных природных богатств, объектов различных отраслей производства и трудовых ресурсов, а также научно-исследовательских и проектных учреждений и организаций. Это управляемый процесс, предопределяющий формирование региональных хозяйственных комплексов. Размещенные в границах региона производительные силы составляют основу этого комплекса. Способность производительных сил региона в совокупности с производственными отношениями обеспечить разностороннюю жизнедеятельность на территории региона, достойный рост уровня и качества жизни населения и развивать эффективное взаимодействие с другими регионами является *экономическим потенциалом региона*.

На каждом этапе исторического развития общества проявляются определенные закономерности в размещении производительных сил.

Закономерности размещения производительных сил представляют наиболее общие отношения между производительными силами и территорией.

Для современного состояния экономического развития особое значение приобретает рациональное размещение производительных сил, позволяющее обеспечивать наибольшую эффективность производства, получать максимальную прибыль при бережном, рациональном использовании природно-ресурсного потенциала, сохранении и улучшении экологических условий жизни населения. При этом большое значение имеет комплексное использование природных ресурсов, внедрение безотходных технологий при переработке сырья и топлива. При современном размещении производства в условиях формирующегося рынка особое значение имеют структурная перестройка всей хозяйственной системы, со-

циологизации экономики, выравнивание уровней экономического развития отдельных регионов РФ. Совершенствование территориальной структуры хозяйства, обеспечение рационального сочетания экономического и социального развития каждого субъекта Федерации, региона, национальных образований (республик и автономных округов) должны быть направлены на улучшение их взаимодействия в хозяйственном комплексе России, комплексность их развития, формирование территориально-производственных комплексов и промышленных узлов, рациональное освоение природных и экономических ресурсов.

К числу *важнейших закономерностей* (т. е. тенденций и устойчивых взаимосвязей) *размещения* и территориального развития общественного производства относят: а) рациональное, наиболее эффективное размещение производства; б) комплексное развитие хозяйства экономических районов, всех субъектов Федерации; в) рациональное территориальное разделение труда между регионами и в пределах их территорий; г) выравнивание уровней экономического и социального развития регионов. Другие известные перечни закономерностей включают концентрацию производства, ликвидацию противоположности между городом и деревней, более равномерное размещение производства и населения и т. д.

Объективные закономерности размещения производительных сил, являясь отражением законов развития рыночной экономики, действуют не изолированно друг от друга, они взаимообусловлены.

Острой остается проблема различия в социально-экономическом развитии регионов. В России, где эти различия традиционно были велики, они, к сожалению, продолжают расти внушительными темпами.

Валовой региональный продукт на душу населения по субъектам РФ может различаться в 30 и более раз, тогда как в странах ЕС этот разрыв не превышает 5 раз.

Поэтому с точки зрения стратегии размещения производительных сил указанные закономерности представляют собой нормативные требования или желаемые тенденции, которые в действительности могут быть и нереализованными (например, выравнивание уровней развития).

Наряду с закономерностями размещения производительных сил большое значение имеют и принципы размещения — конкретные проявления пространственного распределения производства в определенный период экономического развития страны.

Если закономерности выражают объективную реальность в области размещения общественного производства, то принципы являются отражением закономерностей в экономической политике государства и носят субъективный характер. Принципы можно рассматривать как методы хозяйствования.

Принципы размещения производства в условиях рыночной экономики представляют собой основные, исходные научные положения, которыми руководствуется государство в своей экономической политике.

В современном размещении производительных сил выделяются следующие *принципы*, т. е. основные, исходные научные положения:

1) приближение производства к источникам сырья, топлива, энергии и районам потребления;

2) самодостаточное развитие территорий на основе первоочередного освоения и комплексного использования наиболее эффективных видов природных ресурсов;

3) устойчивое развитие регионов, оздоровление экологической обстановки, принятие эффективных мер по охране природы и рациональному природопользованию;

4) использование экономических выгод международного разделения труда, развития экономических связей с другими странами.

В размещении производительных сил учитываются и другие принципы, например принцип регулирования развития крупных городов, активизации развития малых и средних городов и т. д.

Наряду с закономерностями и принципами размещения производительных сил в теоретическом обосновании размещения производства важную роль играют и многообразные факторы, определяющие локализацию производства, влияющие на конкретное размещение отдельных отраслей хозяйства, на формирование территориальных комплексов различного ранга — экономических районов, республик, областей, внутрирайонных ТПК.

Факторы размещения производительных сил — это существенные условия, которые необходимо принимать во внимание при изучении или решении конкретной проблемы.

Все многообразие факторов, оказывающих огромное влияние на размещение производства, можно объединить в родственные группы: экономические факторы; природные факторы, включающие экономическую оценку отдельных природных условий и ресурсов для развития отдельных отраслей и районов; демографические факторы, под которыми понимаются системы расселения, обеспеченность отдельных территорий страны трудовыми ресурсами; транспортный фактор; научно-технический потенциал; формы территориальной организации хозяйства; качество управления; социальная инфраструктура и др.

Сложившиеся в современной российской экономике негативные тенденции в территориальном разделении общественного труда определяют необходимость целенаправленного регулирования государством размещения производительных сил. Это тем более актуально в связи с тем, что в ближайшие годы предстоит решать, как неоднократно указывал Президент Российской Федерации В. В. Путин, крупные общегосударственные задачи возрождения на новой технологической основе базовых отраслей российской промышленности (авиа-, судо-, приборостроения, электроэнергетики и др.), сельского хозяйства, предусмотрено формирование новых отраслей национальной экономики, новых центров науки, образования, создание благоприятной среды обитания и многое другое.

Государственному регулированию должны подлежать:

— размещение на территории страны объектов отраслей материального производства: промышленности, сельского хозяйства, транспорта;

— приоритетность освоения и эффективного использования природных ресурсов;

— расселение и типы населенных мест, их обустройство;

— внутрирегиональная и межрегиональная миграция;

— территориальные пропорции экономики страны, отражающие соотношение регионов европейской и восточной частей России по наиболее важным экономическим и социальным показателям.

Наукой и практикой определены следующие методы регулирования государством размещения производительных сил:

- экономическое районирование страны;
- формирование территориально-производственных комплексов;
- программно-целевой метод размещения производительных сил;
- комплексное прогнозирование на долгосрочную перспективу экономического и социального развития страны (разработка генеральных схем развития и размещения производительных сил; схем развития регионов, экономических районов, развития и размещения отраслей национальной экономики);
- разработка концепций и стратегий развития и размещения производительных сил страны с выделением приоритетных проблем в территориальном и отраслевом разрезах.

Определение стратегических перспектив социально-экономического развития страны, ее регионов и размещения производительных сил требует четкой организации всех работ, включая научные исследования. Чрезвычайно важно все исследования по перспективному развитию и размещению производительных сил проводить на единой методической основе.

2.4. Межрегиональные связи. Взаимодействие российских регионов

Коренные социально-экономические преобразования и развитие рыночных отношений в России придали во многом новый характер взаимоотношениям регионов в экономической сфере. Получение субъектами Российской Федерации экономической самостоятельности и независимости от центра в принятии решений по рациональному использованию имеющихся ресурсов повысило значение межрегиональных связей между ними. Стало очевидно, что эффективно решать многоплановые и масштабные задачи в экономической и других сферах в одиночку, без сотрудничества с партнерами, никому не под силу.

В процессе управления межрегиональным экономическим сотрудничеством заметную роль начинают играть общественные объединения и союзы предпринимателей. Инициативы и ак-

тивность общественных структур в этой сфере должны всячески поддерживаться государством. Изучение данной темы дает обильную пищу для размышлений. Очень часто государство является первопричиной изменений экономического поведения предпринимателей. От решений правительства зависят решения, принимаемые (или не принимаемые) на микроуровне. Правительственная политика достигает цели только тогда, когда она поощряет, а не указывает в директивном порядке.

В Российской Федерации существует лишь несколько механизмов достижения межрегионального экономического взаимодействия, но они имеют скорее контролирующий, нежели стимулирующий характер. Парламент состоит из Государственной Думы, формируемой прямыми выборами, и Совета Федерации. В Совете Федерации каждый из 85 субъектов Федерации имеет двух представителей. Наряду с этим Президент России В. В. Путин создал новый уровень системы управления, назначив представителей Президента в федеральных округах. Для создания благоприятных условий предпринимателям их частный интерес должен совпасть с интересом государства, т. е. общества. Следовательно, государство должно сделать более доступной для предпринимателей ту сферу экономики, которая является для него более приоритетной.

Сущность, формы и типы межрегиональных экономических связей формировались и развивались вместе с развитием производства и углублением разделения труда. Особенно активно эти процессы протекают начиная с XX столетия. В первой половине XX в. межрегиональные экономические связи основывались на неоклассической *концепции торгового обмена* между регионами Э. Хекшера — Б. Олина. В основе этой концепции лежит тезис о том, что определенные преимущества имеет та страна, которая производит товары, используя более распространенный для данной страны фактор производства (например, труда или капитала).

С 60-х гг. прошлого столетия под воздействием научно-технического прогресса формы межрегиональных связей получают дальнейшее развитие. Появилась *концепция технологического разрыва*, которая опирается на идеи М. Познера и Л. Хафадера о преимуществах стран, добившихся монопольного положения в применении новейших технологий. На основе этих техноло-

гий страна (регион) в течение определенного времени монополично производит более качественную продукцию, не имеющую конкуренции на рынках сбыта. Образующиеся технологические разрывы существуют постоянно, поскольку при устранении разрыва по одному товару приходит технологический разрыв в производстве другого товара и т. д.

Новые тенденции и закономерности развития межрегиональных связей под влиянием научно-технического прогресса нашли отражение в **концепции цикла жизни продукта** Р. Вернона и У. Киндлебергера. Согласно этой концепции цикл жизни продукта имеет следующие стадии: внедрение, рост, зрелость и старение. На первом этапе осуществляется реализация продукта в основном на региональном рынке. На втором этапе происходит выход на внешние рынки сбыта, экспорт в другие регионы страны, создание условий для организации производства за пределами своего региона. Третий этап — производство перемещается в развивающиеся страны, а затем продукт ввозится в страны нововведений. Наконец, четвертый этап — продукт перестает быть новым, уменьшается спрос на него на региональных рынках. Производство продукта сокращается, начинается внедрение нового, более совершенного продукта. Продолжительность циклов жизни различных продуктов составляет от нескольких лет до десятилетий.

В последние десятилетия прошлого века появились новые тенденции в развитии межрегиональных связей, обусловленные дальнейшим развитием технологического разделения труда на основе специализации предприятий.

Были разработаны концепции внутриотраслевой и внутрифирменной торговли. Сторонники **концепции внутриотраслевой торговли** (Х. Грубель, П. Ллойд, П. Мак-Дермотт, Д. Невен) утверждают, что развитие межрегиональных связей определяется не факторами производства, а зависит прежде всего от условий спроса, т. е. размеров национального дохода на душу населения.

Сторонники **концепции внутрифирменной торговли** (Д. Гринуэй, Н. Шмит и др.) считают, что решающее значение играют процессы, связанные с интернационализацией рынков, появление новых главных агентов рынка — коммерческих предприятий.

Рассмотренные концепции в той или иной степени могут быть применены для анализа межрегиональных экономических свя-

зей в России в период перехода к рыночной экономике. Вместе с тем Россия отличается большим своеобразием в реформировании экономики.

Следует учитывать существенные различия в производственном, научно-техническом и природно-ресурсном потенциалах регионов, значительные расстояния между отдельными территориями, недостаточную развитость транспортных коммуникаций, низкий уровень жизни основной массы населения. В условиях разрыва экономических связей, особенно после дефолта 1998 г., руководители многих регионов оказались вынужденными применять механизмы экономической самозащиты. Среди них — замыкание денежных потоков внутри региона и создание замкнутых региональных финансово-кредитных пулов под административным контролем; прекращение уплаты налогов в федеральный бюджет; административно-принудительное регулирование цен и установление торговых наценок для торговых организаций; введение распределительной системы в торговле (талоны, карточки и т. п.); административный запрет на вывоз сельскохозяйственных продуктов питания за пределы региона.

Своеобразие развития экономики России в период реформирования проявляется в усиливающейся дифференциации уровней социально-экономического развития регионов. Разрывы между регионами по уровню ВРП на душу населения обусловлены рядом причин, в том числе включением механизма рыночной конкуренции, разделившего регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; неодинаковой степенью адаптации к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения к власти. Кроме того, значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене многих региональных форм социальной и экономической поддержки. Сказалось также фактическое неравенство различных регионов в экономических отношениях с центром [46, 106].

В научной литературе сложилось определение, что понимается под межрегиональными экономическими связями в условиях развития процессов интеграции. Так, в учебнике “Региональная экономика” под редакцией проф. Т. Г. Морозовой дана следующая формулировка: “Межрегиональные экономические связи представля-

ют собой систему экономических отношений и интересов регионов, формирующихся и развивающихся в процессе функционирования общественного производства. Эта система обусловлена разделением и специализацией общественного труда, размещением производительных сил и природно-географическими условиями” [114].

И. Н. Шапкин, А. О. Блинов, Я. М. Кестер рассматривают межрегиональные связи применительно к региональному хозяйству: “Эта система экономических отношений между субъектами, функционирующими в региональном хозяйстве, связанных с производством и обменом объектами межрегиональных связей, осуществляемых в соответствии с принципами территориального разделения труда” [116]. При этом под субъектами межрегиональных связей регионального хозяйства понимаются предприятия различных форм собственности, государственные организации регионального и федерального уровней, муниципальные и общественные организации, совместные и иностранные предприятия и организации, а под объектами — товары, услуги, финансовые, трудовые и информационные ресурсы [116]. Кроме того, имеющиеся в научной литературе определения сущности межрегиональных экономических связей не учитывают всего многообразия факторов, их обуславливающих.

Наряду с разделением и специализацией общественно-го труда, размещением производительных сил и природно-географическими условиями все большую роль в развитии межрегиональных экономических связей играют человеческий фактор, особенности социально-демографической ситуации, инновационные и информационные ресурсы. С учетом этого под *межрегиональными экономическими связями* нами понимается система экономических отношений регионов, которые формируются и развиваются в процессе функционирования общественного производства материальных благ и услуг, обусловленная целым рядом факторов: углублением разделения общественного труда, специализацией производства, характером размещения производительных сил и природно-географическими условиями, развитием инновационных и информационных процессов, демографической ситуацией и социальными факторами.

С углублением разделения труда и научно-техническим прогрессом развивались и формы межрегионального экономическо-

го сотрудничества. Этот процесс нашел отражение в научной литературе. Так, И. Н. Шапкин, А. О. Блинов, Я. М. Кестер отмечают, что “межрегиональные и внешнеэкономические связи регионального хозяйства реализуются в следующих формах: производственная и научно-техническая кооперация; торговля товарами, оказание услуг; бартерный обмен; кредитно-финансовая деятельность; миграция трудовых ресурсов; информационный обмен и др.” [116].

В данном перечне представлены не все формы межрегиональных экономических связей (например, отсутствует такая форма, как использование и освоение природных ресурсов). Кроме того, не обоснован критерий, по которому выделяются различные формы межрегиональных связей. Это приводит, с одной стороны, к неоправданному объединению в одной форме производственной и научно-технической кооперации, каждая из которых имеет важное самостоятельное значение. С другой стороны, имеет место необоснованное дробление форм, например выделение бартерного обмена из товарооборота, частью которого он является и носит временный характер. Так, бартерный обмен был распространен в России в начале экономических преобразований 1990-х гг., когда были разрушены хозяйственные связи между регионами и усилились сепаратистские тенденции.

В учебнике “Региональная экономика” под ред. проф. Т. Г. Морозовой отмечается: “Основными формами этих связей (межтерриториальных экономических. — М. Б.) являются: материальный товарообмен результатами своего труда, взаимовыгодное выполнение регионами работ и услуг, совместное проведение регионами работ производственного и непроизводственного характера, развитие межрегионального туризма, проведение одинаковой налоговой политики, политики ценообразования, демографической политики” [114].

Из этого определения неясно, что же относится к конкретным формам межрегиональных связей, помимо собственно товарообмена. Совместное проведение регионами работ производственного и непроизводственного характера отражает целое направление межтерриториального сотрудничества, но никак не конкретные его формы. То же самое относится к межрегиональному туризму.

Более обоснованная классификация форм межрегиональных связей по экономическому содержанию дается в работе И. М. Ру-

киной “Регионы России: развитие экономических связей и процессов интеграции в условиях перехода к рыночным отношениям”. К основным формам межрегиональных связей ею отнесены: взаимный товарообмен; научно-техническое сотрудничество; взаимодействие в сфере финансов и кредита; инвестиционная деятельность; производственные связи и кооперация; перераспределение трудовых ресурсов; использование и освоение природных ресурсов; транспортное сотрудничество.

Целесообразно уточнить вышеприведенную классификацию в части отдельных формулировок, а главное, включить в нее дополнительные формы межрегиональных связей, обусловленные повышением роли новых факторов инновационного типа экономики (развитие инновационной деятельности, информационных автоматизированных систем, в том числе Интернета, правовых форм межрегиональной инфраструктуры). С учетом этого предлагается следующая классификация форм межрегиональных экономических связей:

- взаимный товарообмен;
- производственные связи на основе специализации и кооперации;
- взаимодействие в сфере финансов и кредита;
- сотрудничество в сфере научно-технической деятельности и инноваций;
- взаимодействие в сфере инвестиционной деятельности;
- экономические формы совместного освоения и использования природных ресурсов;
- формы территориального перераспределения и использования трудовых ресурсов;
- организация и экономические формы совместного формирования и использования информационных систем;
- сотрудничество в сфере развития инфраструктуры межрегиональных связей (транспорт, энергетика, трубопроводный транспорт и т. д.).

Каждый регион России имеет свой экономический потенциал, включающий совокупность находящихся на его территории природных, сырьевых, материально-технических, научно-технических, трудовых и информационных ресурсов. Эти ресурсы могут быть эффективно использованы только при наличии

развитых форм межрегиональных экономических связей и механизмов. От степени задействования элементов экономического потенциала территории зависят масштабы развития межрегиональных связей, уровень конкурентоспособности каждого региона. При определении перспектив развития региона необходимо исходить из объективно сложившихся условий и уровня специализации производства, что даст возможность выработать целенаправленную региональную политику и оценить главные направления развития межрегиональных экономических связей, основанных на эквивалентных рыночных отношениях.

Регионы России имеют существенную дифференциацию по основным социально-экономическим показателям. Такая дифференциация не только свидетельствует о социальной неоднородности территории России и вызывает определенную напряженность социального характера, но и является ресурсом развития экономики страны. Дальнейшее углубление межрегионального разделения труда — важнейшее перспективное направление оптимизации производственных и торговых процессов. Территория России включает в себя несколько климатических поясов, природно-климатических зон, регионы в разной степени обладают природными ресурсами, некоторые регионы имеют выгодное геополитическое положение, выходы к мировым транспортным путям. Именно поэтому межрегиональное сотрудничество может рассматриваться как одно из наиболее перспективных направлений государственной политики.

Субъектами межрегиональных экономических связей могут быть как отдельные регионы, производственные комплексы, отрасли, муниципальные территориальные образования (города, районы), так и отдельные конкретные предприятия, организации, фирмы и отдельные граждане, осуществляющие внешне региональные социально-экономические операции.

Каждый регион развивается во взаимодействии с другими регионами. Взаимодействие между территориями проявляется в экономической, социальной, культурной, политической, духовной и иных сферах.

Каждому виду взаимодействия присущи свои особенности.

Так, **вертикальные** социально-экономические связи охватывают взаимодействие региона с территориальными системами

более высокого и более низких уровней. Например, в современной российской системе государственного управления — это связи субъекта РФ с федеральным центром и связи данного субъекта РФ с муниципальными образованиями, находящимися на его территории.

Горизонтальные социально-экономические связи регионов, называемые в дальнейшем межрегиональными отношениями, охватывают связи институциональных единиц, расположенных на территориях регионов одного рынка.

Взаимодействующие регионы могут находиться на территории одной национальной хозяйственной системы либо принадлежать к различным государствам. В зависимости от этого выделяются два типа горизонтальных связей регионов: с регионами, находящимися в границах одной национальной экономики (*межрегиональные*); с регионами, находящимися за рубежом (*международные*).

Межрегиональные и международные связи — это инструмент, а межрегиональное и международное сотрудничество — это результат развития экономического взаимодействия с регионами.

Задачами межрегионального взаимодействия являются расширение возможности для наращивания внутреннего потенциала и удовлетворение жизненно важных экономических, социальных и культурных потребностей населения субъектов РФ. С точки зрения реализации и управления межрегиональное сотрудничество включает: создание благоприятных условий для широкого и взаимовыгодного сотрудничества между хозяйствующими субъектами сторон, ведение переговоров, заключение договоров, соглашений и их выполнение, обмен визитами официальных лиц и делегаций, осуществление переписки по вопросам реализации и контроля за выполнением принятых решений.

В условиях рыночных отношений функционирование экономики регионов требует согласованных действий государственных структур и общественных организаций при повышении роли последних в развитии межрегиональных экономических связей, более активном вовлечении малых и средних предприятий в производственную кооперацию с крупными корпоративными структурами. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, союзы предпринимателей способны оказывать серьез-

ное влияние на усиление конкурентоспособности отечественного производства, содействуя тем самым ускорению общественного развития.

Основная задача государства состоит в том, чтобы удерживать “золотую середину” в сфере регулирования рыночной экономики и, соответственно, влияние экономических связей на развитие регионов. Этот процесс должен подкрепляться все увеличивающейся ролью межрегиональных общественных структур в экономическом сотрудничестве, которые таят в себе скрытую энергию корпоративных интересов.

Главным агентом государственного управления экономикой, в том числе межрегиональными экономическими связями, является государство. Это управление осуществляется с помощью специальных органов, уполномоченных государством разрабатывать стратегию экономического развития и обеспечивающих ее реализацию.

Муниципалитеты играют исключительно важную роль в развитии межрегионального сотрудничества регионов, обеспечивая на низовом уровне решение самых насущных задач по снабжению населения производственными ресурсами и промышленными товарами.

Участие в организации экономической деятельности и развития межрегиональных связей в регионах, наряду с органами регионального управления, принимают территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти. Конституция РФ предусматривает два способа осуществления федеральными органами исполнительной власти своих полномочий на местах: им отведена своеобразная роль “агентов” на соответствующей территории и предоставляется возможность создавать свои территориальные органы.

В субъектах РФ в органах исполнительной власти также имеются подразделения, занимающиеся вопросами межрегиональных связей. Так, например, в Правительстве Москвы функционирует Департамент национальной политики, межрегиональных связей и туризма города Москвы, основной задачей которого является координация деятельности всех хозяйственных структур города по расширению и углублению сотрудничества с регионами страны для удовлетворения потребностей населения города в произ-

водственных ресурсах, в области науки, культурного сотрудничества и т. д. В межрегиональном сотрудничестве участвуют практически все отраслевые и территориальные органы исполнительной власти города Москвы. Вопросы совершенствования межрегионального взаимодействия регулярно выносятся на обсуждение Правительства Москвы, коллегий департаментов, комитетов и префектур округов.

В условиях расширения межрегионального сотрудничества и развития новых форм и механизмов взаимодействия регионов роль Департамента национальной политики, межрегиональных связей и туризма города Москвы должна быть повышена. Департаменту на основе всестороннего анализа хода выполнения соглашений и договоров с регионами России необходимо готовить и выносить на заседания Правительства Москвы наиболее актуальные проблемы сотрудничества, разрабатывать предложения по улучшению механизмов и стимулов расширения товарообмена, повышению эффективности крупных инвестиционных программ, имеющих значение не только для Москвы, но и для других регионов России.

В целом же система управления межрегиональными экономическими отношениями в стране еще не сформировалась. В прогнозных документах на федеральном уровне слабо проработан региональный аспект.

Отсутствует “увязка” между планированием в федеральном центре, регионах, государственных корпорациях и в частном бизнесе, что не позволяет разработать общенациональную стратегию регионального развития. Необходим более эффективный механизм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов.

В последние годы в России возникают новые органы государственного управления — структуры межрегионального сотрудничества, координирующие развитие и экономические связи двух или нескольких сопредельных регионов. Одним из таких органов является Объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области. Практика показала, что данный коллегиальный совещательный орган является эффективным инструментом, обеспечивающим взаимодей-

ствие и координацию деятельности исполнительных органов власти Москвы и Московской области и способствующим решению масштабных и конкретных задач (развитие сельского хозяйства области и интеграция его с предприятиями потребительского рынка Москвы, развитие транспортной и инженерной инфраструктуры области, вопросы охраны природы и социально-трудовых отношений и др.).

Данная форма координации работы администраций регионов-соседей может быть рекомендована для применения в других федеральных округах. Необходимо осуществлять постоянный мониторинг этой сферы деятельности органов государственной власти с целью разработки рекомендаций по расширению положительного опыта управления в сфере межрегионального сотрудничества.

Для совершенствования и углубления межрегиональных экономических связей необходима *оценка эффективности* проводимых мероприятий в этой важнейшей сфере, начиная от решения ключевых проблем интеграции, создания общего экономического пространства и заканчивая оценкой конкретных результатов выполнения договоров о сотрудничестве между регионами.

Однако научно обоснованной методики определения экономической эффективности межрегиональных связей пока еще не разработано. Вместе с тем такая методика крайне необходима, ибо без нее невозможно обосновать наиболее перспективные направления сотрудничества между регионами России, оценить отдачу от вложения средств в объекты инфраструктуры и их влияние на рост товарообмена и движение других потоков — капитала, услуг рабочей силы, информации.

Нельзя сказать, что попытки оценки эффективности экономических связей не предпринимались ранее.

В ходе длительного совместного развития российских регионов в плановой экономике сложились определенное общественное разделение труда между ними и их отраслевая специализация в рамках единого народно-хозяйственного комплекса России. Это объективно обусловило в каждом из регионов высокую долю продукции, производимой для других регионов и получаемой из них. По имеющимся расчетам на основе отчетных межотраслевых балансов регионов за 1987 год доля вывоза в производстве продукции в 11 укрупненных экономических районах состав-

ляла 20,0–25,5 % (лишь в Дальневосточном районе — 15,8 %), а доля ввоза в ресурсах потребления продукции — 22,9–31,4 % [63]. Из этих данных видно, что уровень взаимозависимости регионов России весьма высок. Значения долей вывоза в производстве и ввоза в ресурсах потребления продукции для каждого региона характеризуют соответственно степень участия региона в республиканском воспроизводственном процессе и меру зависимости региона от связей с ним.

Для оценки степени влияния межрегиональных экономических связей на экономический рост регионов России была использована оптимизационная модель на базе данных отчетных межотраслевых балансов экономических районов России за 1987 год. Расчеты показали, что изменение внутреннего конечного продукта регионов России при изменении их межрегиональных связей на 1 % варьируют от 0,49 % по Уральскому району до 0,92 % по Центрально-Черноземному району [63]. Это означает, что Уральский район отличается наименьшей зависимостью в своем развитии от внешних экономических связей. Самым зависимым от таких связей оказался Центрально-Черноземный регион, у которого каждый процент уменьшения внешних связей снижает его внутренний конечный продукт более чем на 0,9 %.

Использование межотраслевых балансов производства и распределения продукции по регионам для оценки эффективности межрегиональных связей носило ограниченный характер, поскольку межотраслевой баланс охватывал далеко не всю номенклатуру производимой продукции. В условиях переходного периода, когда плановые методы были утрачены, а формирование рыночных отношений проходило стихийно, оценка эффективности межрегиональных связей еще более усложнилась.

В 1990-е гг. в Институте экономики и развития промышленного производства СО РАН, в СОПС Минэкономразвития России и РАН для оценки эффективности межрегиональных связей разрабатывались и другие модели, в частности оптимизационные межрегиональные модели и модели экономического взаимодействия регионов. Первая модель применяется для исследования влияния территориальных факторов на тенденции развития национальной экономики. Вторая модель описывает процесс выбора и согласования решений в многорегиональной системе посредством рыночно-

го механизма. Однако при отсутствии всеобъемлющей и достоверной информации, адекватно отражающей экономические процессы и межрегиональные связи, а также единые критерии развития экономики, указанные модели не давали бесспорного результата. Их ценность заключалась в получении идеализированной схемы процесса горизонтального согласования прогнозов развития регионов.

Систематическая разработка комплексных мероприятий по дальнейшему развитию межрегионального сотрудничества города Москвы на среднесрочную перспективу способствовала поиску новых подходов к оценке социально-экономической эффективности межрегиональных экономических связей. Применительно к обоснованию целесообразности заключения конкретных договоров между Москвой и другими субъектами Федерации коллективом разработчиков Научно-исследовательского института государственного управления предлагается осуществлять оценку эффективности этих связей двумя способами:

- путем анализа реальных масштабов взаимосвязей между Москвой и регионами;
- путем анализа потенциальной привлекательности региона для Москвы.

Оценка реальных масштабов взаимосвязей осуществляется с помощью двух показателей: инвестиций московских компаний в регионе и стоимостного объема взаимной торговли между Москвой и регионом. Для перспективной оценки эффективности экономических взаимосвязей более приемлемым, по мнению разработчиков, является показатель оценки индекса потенциальной привлекательности региона для Москвы, который целесообразно использовать в качестве ориентира при заключении межрегиональных договоров. Индексы потенциальной привлекательности региона для Москвы предлагается составлять с помощью существующих рейтингов регионов, среди которых:

- рейтинг регионов России по уровню социально-экономического развития;
- индекс инвестиционной привлекательности региона;
- кредитные рейтинги, определяемые информационными агентствами;
- рейтинги налогового потенциала региона;
- рейтинг научно-технического сотрудничества и др. [65].

Указанные рейтинги могут быть использованы для обоснования решения тех конкретных задач, которые Москва может ставить в сотрудничестве с тем или иным регионом (сбыт продукции предприятий Москвы, закупка продовольственных товаров, сырья, инвестиционная деятельность Москвы в регионах, кооперация в научно-технической сфере и др.). Однако неясно, с каким удельным весом каждый рейтинг должен войти в интегральную оценку привлекательности региона. Рейтинги несопоставимы друг с другом, некоторые из них носят комплексный характер, другие более конкретны.

Само понятие "привлекательность региона" носит односторонний характер, поскольку оценка делается с позиций интересов одного региона, в данном случае Москвы. Поэтому методика оценки привлекательности региона должна дополняться методикой эффективности межрегиональных связей на взаимовыгодной основе, по которой необходимо оценить:

- динамику и интенсивность межрегиональных связей и их роль в хозяйственной жизни региона;
- самообеспеченность региона в средствах производства и товарах народного потребления;
- конкурентоспособность профильных производств на региональном и межрегиональном рынках;
- степень и выгоды интеграции региона в соответствующем крупном макрорегионе.

Анализ межрегиональных экономических связей должен опираться на оценку показателей, выражающих важные аспекты и стороны жизни региона (экономика, социальная сфера, инвестиции и инвестиционный климат, предпринимательская деятельность, финансово-бюджетные отношения, соблюдение законодательства и правопорядка и др.). Комплексный подход к оценке уровня экономического развития регионов является важным атрибутом не только выработки государственной региональной политики и развития межрегиональных экономических связей, но и оценки их эффективности и требует соответствующего методического и информационного обеспечения. На основе всестороннего анализа качественной региональной информации, наиболее адекватно отражающей реальный уровень социально-экономического развития регионов, становится возможным принятие решений

государственными органами управления по совершенствованию экономических механизмов межрегиональных связей и прогнозирования развития этих связей.

Для оценки уровней развития регионов существует несколько методических приемов. Один из них состоит в том, что при построении интегрального показателя можно использовать установленную путем корреляционных расчетов тесноту взаимосвязи между наиболее важными частными характеристиками уровня регионального развития и оценку величины отклонения их значений от аналогичных среднероссийских. Кроме того, методика получения интегрального показателя может быть построена как прямое суммирование частных характеристик уровня развития регионов, но выраженных в виде индексов или процентного отклонения и рассчитанных по отношению к аналогичным средним по России величинам либо эталонным величинам. Этот метод позволяет учесть размах вариации конкретных индикативных показателей. Большое распространение получил метод, сочетающий ранжирование регионов по каждому из индикативных показателей и итоговое суммирование балльных оценок для каждого региона по всем индикативным показателям. Этот метод обеспечивает в большей мере комплексность оценки.

Для проведения межрегионального анализа с целью выявления масштабов и особенностей экономических связей между регионами и их эффективности предполагается исходить из следующих проблемно-содержательных блоков, каждый из которых связан с определенной задачей (фактором):

- демографическая ситуация, включая миграционную;
- уровень и качество жизни;
- правонарушения;
- экология;
- рынок труда;
- рынок жилья;
- бюджетная ситуация;
- межбюджетные отношения;
- финансы предприятий, организаций, населения;
- реформирование экономики;
- экономический потенциал;
- инвестиционная ситуация;

- производственная активность;
- научно-технический потенциал;
- внешнеэкономическая деятельность.

В данный перечень должны быть включены также показатели, характеризующие непосредственно развитие межрегиональных экономических связей, в том числе объемы поставок продовольственных и непродовольственных товаров субъектами Федерации, их номенклатура и структура, количество объектов собственности региона на территории других субъектов Федерации, оценка эффективности их работы, объектов интеллектуальной собственности и др.

Оценка состояния региона, муниципального образования осуществляется по следующим направлениям:

- финансовое состояние;
- производственная деятельность и социальная инфраструктура;
- распоряжение муниципальной собственностью;
- уровень жизни населения;
- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- контроль за использованием земель;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- обеспечение противопожарной безопасности и др.

Учитывая дефицит финансовых ресурсов, первоочередной задачей субъектов РФ и муниципальных образований является поддержка предприятий, требующих относительно небольших капитальных вложений и обеспечивающих быстрый оборот капитала. К ним относятся предприятия пищевой промышленности и малого бизнеса, предприятия, деятельность которых позволяет улучшить межрегиональный обмен и внешнеторговый баланс региона, а также крупные корпоративные отраслевые структуры, включая ВПК, на базе интеграции производственной региональной и межрегиональной собственности.

Для усиления межрегиональной экономической интеграции и создания конкурентной среды, влияния на уровень цен на про-

дукцию, обеспечивающую жизнедеятельность региона, целесообразно создание межрегиональных предприятий, использующих прогрессивную технологию, на территории других субъектов Российской Федерации.

Проблемой для регионов, обладающих собственностью на территории других субъектов Федерации, в странах ближнего, а также дальнего зарубежья, является учет собственности в полном объеме. Необходима разработка мероприятий по комплексной инвентаризации этого вида собственности регионов с включением ее в специальный реестр.

Общий интегральный показатель оценки эффективности межрегиональных экономических связей (\mathcal{E}) характеризует расширение и углубление этих связей и включает в себя агрегированные показатели:

$$\mathcal{E} = K_1 \mathcal{E}_n + K_2 \mathcal{E}_p + K_3 \mathcal{E}_i,$$

где \mathcal{E}_n — эффективность институциональных и организационных преобразований;

\mathcal{E}_p — эффективность экономического развития;

\mathcal{E}_i — эффективность инфраструктуры межрегионального сотрудничества;

K_1, K_2, K_3 — коэффициенты весомости, определяемые экспертным путем.

В ходе дальнейшего совершенствования системы оценки эффективности межрегиональных связей возможно выявление более сложных экономико-математических зависимостей между интегрированными и остальными показателями, а также установление научно обоснованных значений коэффициентов весомости.

2.5. Региональный хозяйственный комплекс. Специализация и комплексное развитие

Территориальное разделение труда — это специализация регионов на производстве определенных видов товаров и услуг с последующим их обменом. Каждому региону присуще внутреннее хозяйственное единство, которое формирует его материально-производственную основу — региональный хозяйственный комплекс. **Региональный хозяйственный комплекс** представляет со-

бой целенаправленно складывающееся, динамичное и устойчивое региональное или локальное сочетание предприятий и отраслей, объединенных тесными внутренними связями. Это многообъектная и многофункциональная социально-экономическая система объектов различных отраслей, объединенных общей целью достижения устойчивого экономического роста при соблюдении экономических и социальных интересов региона и решения общегосударственных задач. В современных экономических условиях региональный хозяйственный комплекс следует считать потенциальной зоной конфликта экономических интересов. В самом общем понимании этот конфликт сводится к установлению конфликтующими сторонами пределов экономического роста базовой части комплекса и социального развития региона. Конфликтные ситуации могут и должны решаться на основе консенсуса, поиска согласованных форм решения сложных проблем, в том числе путем рационального размещения производительных сил.

Отраслевая структура хозяйства — сложная система отраслей материального и нематериального производства, генерирующая продукты, которые в рыночной среде становятся товаром, совокупность взаимосвязанных отраслей хозяйства региона, страны или мира в целом. Отрасль хозяйства объединяет предприятия, выпускающие схожую продукцию.

В соответствии с общественным территориальным разделением труда в составе регионального хозяйственного комплекса выделяют функциональные группы отраслей — специализирующие и обслуживающие.

Отрасли специализации играют ведущую роль в экономике региона, составляют основу регионального хозяйственного комплекса.

Региональный хозяйственный комплекс представлен следующими взаимосвязанными отраслями:

- по производству товаров (промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство);
- оказанию рыночных услуг (транспорт, связь, торговля);
- оказанию нерыночных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, социальное обеспечение, образование, здравоохранение).

Специализация регионального комплекса обусловлена территориальными особенностями, в первую очередь возможностями

эффективно производить массовую продукцию, т. е. такую продукцию, которая, будучи дешевой, имела бы значительную долю в общественном балансе. Удешевление ее в районах специализации происходит за счет использования благоприятных природных и экономических условий. Специализация любого региона в территориальном разделении общественного труда формируется на основе эффективного использования более благоприятного собственного ресурсного потенциала по сравнению с другими регионами. Возможны исключения — безальтернативная специализация на уникальном месторождении либо при решении особо важных государственных задач. Регион не выбирает специализацию. Она определяется спросом на рынке товаров, капитала, труда, возможностями региона удовлетворить этот спрос и корректируется государственной экономической политикой. Последующие научные обоснования и технико-экономические расчеты подтверждают или отвергают формирование прогнозируемой специализации. Регион может иметь и непроизводственную специализацию в территориальном разделении труда, например санаторно-курортное обслуживание или туризм.

Отрасли специализации характеризуются следующими признаками: выделением в национальном и региональном производстве; формированием регионального комплекса, наиболее эффективных и важных его звеньев; наличием высокой степени концентрации производства в регионе; производством в больших масштабах важнейших видов и дешевой дефицитной продукции, влиянием на уровень всех других отраслей; участием в межрегиональном обмене.

Различают сложившуюся и эффективную специализацию.

Сложившаяся специализация — это концентрация на территории региона конкретных видов производства, удовлетворяющих потребности в продукции не только собственные, но и других регионов.

Эффективная специализация — это преимущественное развитие в регионе определенных, как правило, крупномасштабных отраслей производства, наиболее эффективно использующих местный ресурсный потенциал для удовлетворения потребностей национальной экономики. Эффективность региональной специализации должна оцениваться с позиций наиболее рационального

территориального разделения труда в масштабе страны и наиболее производительного использования ресурсов региона.

В целях более четкого отражения роли регионального комплекса, его элементов и взаимосвязей в системе общественного производства и территориального разделения труда необходимо различать в нем не только *традиционные* отрасли специализации и обслуживания, но и особенности объединений — *взаимосмежные* и *параллельные отрасли*.

Взаимосмежные отрасли сопутствуют друг другу при размещении, их объединяют тесные производственные связи. Параллельные отрасли развиваются относительно изолированно на базе общих природных и экономических ресурсов.

Каждый регион должен не только специализироваться на определенной продукции, но и осуществлять комплексный подход к развитию всех отраслей экономики для обеспечения нормальных условий производства и жизнедеятельности населения региона.

Комплексное развитие региона означает оптимальное, наиболее эффективное и пропорциональное развитие отдельных отраслей хозяйства региона при его данной производственной специализации. Комплексное развитие регионального хозяйства диктуется объективной необходимостью дополнения отраслей специализации обслуживающими их отраслями общественного производства (например, предприятиями промышленности, строительных материалов, электро-, теплоэнергетики, промышленного транспорта, железнодорожного транспорта общего пользования (в границах региона) и производствами по обслуживанию населения (хлебопекарная, мукомольная, молочная, мясная, кондитерская промышленность и др.), а также объектами социальной сферы (ЖКХ, связь, здравоохранение, образование, культура, спорт, отдых и др.).

Комплексное развитие региона предполагает обеспечение наиболее рациональных отраслевых и территориальных пропорций, установление и поддержание оптимального соотношения между отраслями специализации и вспомогательными, а также обслуживающими отраслями; добывающей и обрабатывающей отраслями промышленности; легкой и тяжелой промышленностью;

промышленностью и сельским хозяйством; производственной и социальной инфраструктурой; сферой производства и сферой услуг.

К показателям комплексности регионального хозяйства относятся:

- объем продукции внутрирегионального производства, потребляемой в регионе;
- удельный вес продукции межотраслевого применения;
- степень использования региональных ресурсов;
- отраслевая структура хозяйства региона.

На базе регионального хозяйственного комплекса возможно создание простых и достаточно сложных отраслевых комплексов.

Простой комплекс — это сочетание обособленных отраслей специализации, почти не связанных между собой, и обслуживающих отраслей.

Сложный комплекс — предполагает, помимо этого, непосредственные производственные связи. Эти связи могут идти как по вертикали (от сырья к готовой продукции: добыча угля — коксохимия, сельское хозяйство — пищевая промышленность), так и по горизонтали — между вертикальными ветвями (добыча угля — коксохимия — производство азотных удобрений — сельское хозяйство и т. п.).

Формирование оптимальной отраслевой структуры выступает в качестве генерального направления повышения эффективности использования хозяйственного пространства территории и обеспечения ее устойчивого развития.

При формировании системы управления структурными сдвигами на федеральном и региональном уровнях необходимо учитывать, как и отмечалось в курсе “Основы национальной экономики” [104], следующие принципы: целеполагание, целостность, системность, логичность предпринимаемых действий, селективность, пропорциональность, адаптивность, координацию, автономность, оптимизацию, социальную ориентацию, экологизацию производства, влияние региональных факторов на процесс структуризации.

Практически для определения местоположения предприятия отраслевая научная или проектная организация должна руководствоваться классификацией как отраслей и производств по особенностям порайонного размещения, так и районов по условиям раз-

вития и размещения отраслей. Некоторые из предложенных для этого методов (Н. Н. Некрасов, Н. К. Байбаков, А. Е. Пробст и др.) предусматривают сопоставление факторно-размещенческих показателей отраслей (энергоёмкость, трудоёмкость и т. д.) с соответствующими порайонными экономическими характеристиками (энергоэкономическими, трудоэкономическими и т. п.). Например, энергоёмкие производства — алюминия, магнезия, синтетического каучука и т. д. (первая группа отраслей по затратам на топливо и электроэнергию) — необходимо развивать прежде всего в энергоизбыточных районах — в Восточной и Западной Сибири (первая группа районов по запасам дешевого топлива и гидроэнергоресурсов). Однако на отраслевом уровне исследований и тем более по одному какому-либо фактору можно осуществить территориальное распределение отраслей (предприятий) только предварительно до проведения других исследований [73].

В основе оценки экономического эффекта от размещения предприятий и отраслей лежит общая методика определения экономической эффективности производства и капитального строительства (Т. С. Хачатуров, А. И. Митрофанов, Р. М. Меркин и др.) [92]. Показатели характеризуют соотношение результатов и затрат производственной деятельности на разных уровнях принятия решения (предприятие, отрасль, регион, страна).

В проектной документации различают оценки общественной и коммерческой эффективности инвестиционного проекта. Показатели первой учитывают социально-экономические последствия осуществления проекта для общества в целом, в том числе как непосредственные результаты и затраты, так и “внешние” — в смежных секторах экономики, экологические, социальные и иные внеэкономические эффекты. Показатели коммерческой эффективности учитывают финансовые последствия осуществления проекта для его участника в предположении, что последний производит все необходимые для реализации проекта затраты и использует все его результаты.

В качестве основных показателей рекомендуются: чистый доход (ЧД) — накопленный эффект за расчетный период; чистый дисконтированный доход (ЧДД) — накопленный дисконтированный эффект за расчетный период; срок окупаемости и др. ЧД и

ЧДД характеризуют превышение суммарных денежных поступлений над суммарными затратами для данного проекта.

Несмотря на процесс диверсификации в экономике любого региона могут быть выделены основные отрасли, наиболее значимые как для региона, так и для экономики страны в целом. Указанные отрасли называются отраслями рыночной специализации региона, или специализирующими отраслями.

Отрасли рыночной специализации региона можно выявить при помощи следующих показателей.

Коэффициент локализации (сосредоточения) отрасли на территории региона ($K_{л}$) рассчитывается на основе сопоставления отраслевой структуры хозяйства региона с аналогичной структурой хозяйства страны в целом. Он представляет собой отношение удельного веса данной отрасли в структуре всего производства региона (O_p/X_p) к удельному весу этой же отрасли в структуре всего производства страны (O_c/X_c).

Расчеты производятся по валовой товарной продукции (ВТП), основным производственным фондам, численности промышленно-производственного персонала:

$$K_{л} = \frac{O_p/X_p}{O_c/X_c}.$$

$K_{л}$ показывает степень сконцентрированности данной отрасли в данном регионе.

Если $K_{л} > 1$, то эту отрасль можно считать отраслью специализации.

Индекс уровня специализации (I_c) представляет собой отношение удельного веса отрасли региона в объеме выпуска продукции отрасли страны (O_p/O_c) к удельному весу хозяйства региона в хозяйстве страны (X_p/X_c):

$$I_c = \frac{O_p/O_c}{X_p/X_c}.$$

Если $I_c > 1$, то эту отрасль можно считать отраслью специализации региона.

Коэффициент уровня развития отрасли в регионе (K_v) представляет собой отношение объема произведенной продукции от-

расли в регионе (O_p) к объему ее потребления в данном регионе (Π_p):

$$K_y = O_p / \Pi_p.$$

Если $K_y > 1$, т. е. в данном регионе продуктов производится больше, чем необходимо для местного потребления, то отрасль считается отраслью специализации.

Коэффициент межрайонной товарности (K_{mt}). Рассчитывается как отношение объема ввозимой продукции отрасли региона (B_p) к объему ее производства в регионе (O_p):

$$K_{mt} = B_p / O_p.$$

Если $K_{mt} > 0,5$, т. е. из региона вывозится больше половины производимой продукции данной отрасли, то отрасль считается отраслью специализации.

Коэффициент душевого производства (K_d) рассчитывается как отношение удельного веса данной отрасли региона в соответствующей отрасли хозяйства страны (O_p/O_c), к удельному весу населения региона в населении страны (N_p/N_c):

$$K_d = \frac{O_p/O_c}{N_p/N_c}.$$

Если $K_d > 1$, т. е. производство на душу населения продукции данной отрасли в регионе больше, чем по стране, то отрасль считается отраслью специализации.

Если расчетные отраслевые коэффициенты локализации, уровня развития и душевого производства > 1 и продукция данных отраслей в значительном объеме вывозится в другие регионы, то данные отрасли выступают как отрасли рыночной специализации региона.

Эффективность производства (Θ) рассчитывается по формуле

$$\Theta = V/Z,$$

где V — объем производства;

Z — затраты.

Под затратами понимается все объективно необходимые вложения (расходы) овеществленного и живого труда.

2.6. Система региональных рынков и проблемы ее формирования. Конкурентная среда и инфраструктура региональных рынков

Законодательство определяет *рынок* как обращение товара, не имеющего заменителей либо взаимозаменяемых товаров на территории Российской Федерации или ее части, определяемой исходя из экономической возможности приобрести товар на соответствующей территории и отсутствия этой возможности за ее пределами.

Определяющее воздействие на характер функционирования рынка оказывает общее количество потребителей и производителей — взаимодействие спроса и предложения. Оно выражается в ключевом понятии рынка — “конкуренция”. Это специфический вид взаимодействия потребителей между собой, результатом которого является определение общего количества благ и его цены.

Система региональных рынков — это совокупность взаимосвязанных рынков различного типа, расположенных на определенной территории.

Региональные рынки неоднородны и классифицируются по нескольким основаниям. По **территориальной организации** выделяют: поселенческие (в населенных пунктах сельской местности), городские, областные, межобластные, республиканские, межрегиональные рынки.

По **объектам купли-продажи** региональные рынки подразделяются: на потребительский рынок; рынок средств производства; рынок капитала; рынок труда; рынок недвижимости; рынок информации.

Региональный потребительский рынок — территориальная система социально-экономических отношений в сфере обмена, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения. Данный рынок включает в себя следующие *сегменты*: рынок продовольственных товаров; рынок непродовольственных товаров; рынок потребительских услуг. Существенная роль среди *факторов*, оказывающих влияние на региональный потребительский рынок, принадлежит социально демографическим и географическим сдвигам в структуре населения, формированию новых форм информационных технологий, изменениям потребительских пред-

почтений, изменениям в уровне и структуре цен, появлению новых форм торгового оборудования, технологий производства и реализации товаров.

Сегментирование рынка — это выделение относительно однородных групп потребителей с точки зрения их положительно-го отношения к производителям товаров.

К основным критериям сегментации относятся: географический (величина региона, административное деление, климатические условия, удаленность от изготовителей и т. д.); демографический (пол, возраст, размер и жизненный цикл семьи, количество детей и др.); социально-экономический (доходы, уровень образования, национальность, социальная и профессиональная принадлежность, религиозные убеждения и др.). Все эти критерии рассматриваются во взаимосвязи и являются общими, объективными. Однако однородные с точки зрения этих критериев потребители могут быть дифференцированы по их поведению на рынке.

К субъективным поведенческим критериям относят: стиль жизни; мотивы; личностные качества и др.

Региональный рынок средств производства — это система социально-экономических отношений в сфере обмена, обеспечивающая процесс производства орудиями и предметами труда, а также размещение на определенной территории. *Субъектами* данного рынка выступают производители орудий и предметов труда, а также потребители этих товаров во всех отраслях экономики как внутри региона, так и за его пределами. Соотношение спроса и предложения на региональном рынке средств производства находится под влиянием таких факторов, как фаза экономического цикла, пропорции экономического развития региона, уровень развития рыночной инфраструктуры, изменения законодательства в данной области, темпы научно-технического прогресса, степень развития межрегиональных отношений и т. п. *Основные товарные группы* регионального рынка средств производства: рынки топливно-энергетических ресурсов; рынки черных и цветных металлов; рынки леса и лесной продукции; рынки стройматериалов; рынки машиностроительной продукции, включающие рынок станкостроительной и станкоинструментальной продукции, рынок сельскохозяйственного машиностроения, рынок продукции лесного и деревообрабатывающего машиностроения и т. п.

Рынок средств производства регулируется государством с помощью административных и экономических методов.

Административные методы: квотирование по отдельным видам продукции; ограничение масштабов и сфер деятельности отдельных производителей; прямое участие в деятельности предприятий; участие в формировании спроса на отдельные виды средств производства (госзаказы, субсидии производителям средств производства).

Экономические методы: налоговое регулирование; регулирование цен на определенные виды средств производства, регулирование предложения и спроса на отдельные виды средств производства (льготы производителю, ускоренная амортизация, государственные гарантии под кредиты коммерческих банков, льготные условия на аренду и продажу объектов федеральной собственности, обеспечение свободного доступа к государственным патентам и другой научно-технической информации).

Региональный рынок капитала является относительно обособленной сферой отношений по поводу размещения и привлечения свободных денежных ресурсов. Субъектами регионального рынка капитала выступают: финансово-кредитные институты, посредники, хозяйствующие субъекты и физические лица, использующие финансовые ресурсы.

Этот рынок состоит из взаимосвязанных и взаимодействующих сегментов.

Так, по *признаку обслуживания* движения основного и оборотного капитала выделяются: региональный рынок краткосрочных кредитов (денежный рынок) и региональный рынок среднесрочных и долгосрочных кредитов (рынок капиталов).

По *признаку оформления* отношений субъектов регионально-го рынка капитала различают рынок банковских кредитов и рынок ценных бумаг, который, в свою очередь, подразделяется на рынки государственных, муниципальных и корпоративных ценных бумаг.

По *признаку возвратности* финансово-кредитных ресурсов рассматривают рынки возвратных ресурсов (кредиты, векселя, закладные, облигации и др.) и невозвратных ресурсов (акции, паевые вклады и др.).

Развитие регионального рынка капитала определяется экономической структурой и специализацией региона: соотношении-

ем отраслей, соотношением государственного и негосударственного секторов, удельным весом оборотного комплекса, предприятий по производству потребительских товаров, оптовой и розничной торговли и т. д.

Региональный рынок труда — это система общественных отношений между работником и работодателем на всех стадиях воспроизводства рабочей силы: ее производства (социально-демографический аспект, новая рабочая сила), обмена (акт купли-продажи), распределения (посредством социального, профессионального и территориального перемещения рабочей силы) и использования в сфере труда.

Более строго в научном плане следует говорить не о рынке труда, а о рынке рабочей силы, исходя из фундаментального понятия о том, что не труд, а рабочая сила является объектом купли-продажи. Работник предлагает на рынке свою способность к труду, а не сам труд. Труд возникает лишь после купли-продажи последней, когда она переместилась из сферы обращения в сферу производства. Однако в экономической литературе и статистических сборниках получил широкое распространение термин “рынок труда” как синоним понятия “рынок рабочей силы”.

Благополучие и процветание страны и каждого региона России определяется *качеством рабочей силы и ее эффективной занятостью*.

Однако положение в сферах занятости и профессионального образования остается сложным и характеризуется следующими *проблемами*:

1. Неблагоприятная демографическая ситуация является причиной дефицита трудовых ресурсов и ограничителем ускорения темпов экономического роста. По данным независимого исследовательского Совета по миграции стран СНГ, численность трудоспособного населения, согласно демографическим прогнозам, сократится до 2025 г. на 18–19 млн человек.

2. Слабое развитие малого бизнеса и, как следствие, незначительная доля занятых в этой сфере. В нашей стране малый бизнес дает лишь 11–12 % ВВП, в промышленно развитых странах — более 60 %.

3. Наличие значительного неформального сектора экономики. Общие масштабы неформальной занятости оцениваются в

10–12 млн человек, а для 7,5 млн человек такая занятость является основной.

4. Распределение рабочей силы по профессиям, отраслям и секторам экономики не является рациональной, по-прежнему большая часть трудовых ресурсов (до 65 %) сосредоточена в группе “А”. Важнейшей проблемой является неэффективная занятость населения, значительная часть трудовых ресурсов, особенно молодежи, выключена из сфер материального производства и социально-культурной.

5. Слабая мобильность рабочей силы порождает большие региональные различия — избыток рабочей силы в одних регионах и дефицит в других. Так, уровень общей безработицы варьируется от менее 1 % в Москве до 30 % в Дагестане и 60 % в Ингушетии.

6. Нестабильность спроса и предложения рабочей силы. Структура спроса на рабочую силу не соответствует ее предложению в профессионально квалифицированном разрезе, наблюдается устойчивый спрос на рабочие специальности, во многих регионах доля вакантных мест для рабочих достигает 75–80 % от общего числа вакансий. Проблемы с квалифицированными кадрами сегодня испытывают многие регионы и базовые отрасли экономики и социальной сферы.

7. В России качество рабочей силы становится критическим. Лишь 5 % экономически активного населения относятся к категории специалистов высшей квалификации, в то время как в ФРГ — 56 %, в США — 43 %.

Одним из последствий неэффективного использования рабочей силы является низкий уровень производства ВВП. О резервах повышения эффективности национальной экономики говорят такие факты: Гонконг со своим 7-миллионным населением производит такое же количество ВВП, как и 146-миллионная Россия.

Руководство Международной организации труда концентрирует всю энергию организации на решение проблемы достойного труда как крупной глобальной потребности современности. *Достойный труд* означает высокоэффективный труд в хороших производственных, социально-трудовых и безопасных условиях при полной продуктивной занятости, доставляющий каждому работнику удовлетворение, возможность в полной мере проявить свои способности и мастерство. Достойный труд может быть толь-

ко трудом с достойной оплатой, при котором достоинство и права трудящихся защищены и они активно участвуют в деятельности организации.

Региональный рынок недвижимости — это сфера товарно-денежных отношений по поводу купли-продажи и использования земли и других естественных угодий, а также всякого имущества на земле, являющегося собственностью юридических или физических лиц.

Традиционно недвижимость подразделяется на три группы: *жилищный фонд* — жилые дома, общежития, специализированные дома, квартиры; *нежилой фонд* — здания, сооружения и другие нежилые помещения, которые по функциональному назначению бывают офисные, торговые, складские и производственные; *земля*.

Особенностями недвижимости как товара являются: длительное использование как предмета личного потребления; физическая неподвижность и связь с землей; сохранение в течение всего жизненного цикла своей натурально-вещественной формы; относительно высокая стоимость; ограниченность земельных ресурсов; значительная дифференциация потребителей; неоднородность: недвижимость различают по размеру, местоположению и т. д.

Операции с недвижимостью — особый бизнес, связанный с повышенным риском потери имущества, требующий точных прогнозов и обоснованных решений. В России рыночные операции с недвижимостью недостаточно отрегулированы в законодательстве, поэтому риск здесь особенно велик.

Ситуация на рынке недвижимости зависит от многих факторов. Основные из них: государственная и региональная политика по управлению недвижимым имуществом; политика приватизации государственного имущества; уровень развития инфраструктуры, обслуживающей рынок недвижимости; территориальные особенности: климатические, политическая стабильность или нестабильность, национальные традиции и др.

Региональный информационный рынок обслуживает весь региональный воспроизводственный процесс, так как принятие эффективных управленческих решений невозможно без достоверной информации регионального уровня.

Информационный ресурс представляет собой совокупность информации, организационных, нормативных, правовых, техниче-

ских и программных средств, обеспечивающих возможность сбора, передачи, накопления и хранения информации. Основные *элементы* информационного рынка: информационные продукты и услуги, производители информационных продуктов и услуг, информационные посредники, потребители информационных продуктов и услуг.

Субъектами регионального информационного рынка являются участники всех без исключения региональных рынков, население, предприятия и организации различных отраслей и форм собственности, региональные органы управления, иностранные компании.

Конкурентная среда региональных рынков представляет собой совокупность рыночных субъектов и факторов, определяющих характер взаимоотношений между производителями и потребителями в регионе, и формируется в зависимости от типа конкуренции и институциональной структуры рынка, развития различных организационно-правовых форм и форм собственности субъектов рынка [111].

Для оценки конкурентной среды региональных рынков используются такие критерии, как число продавцов, препятствия входу на рынок новых организаций, чувствительность к изменению цен и дифференциации предлагаемых товаров, поведение субъектов на рынке, условия продвижения товаров на рынке, возможности введения на рынок новых товаров и т. д.

Для современных региональных рынков России характерны следующие типы: регионально-монополистическая, регионально-олигополистическая, децентрализованная структуры регионального рынка.

В зависимости от соотношения на региональном рынке иностранных и отечественных предприятий конкурентная структура рынка может быть охарактеризована: как монополия иностранной фирмы; доминирование иностранных фирм; олигополия иностранных фирм; конкурирующие иностранные фирмы при наличии отечественных производителей; конкурирующие иностранные фирмы при отсутствии отечественных производителей.

Основные показатели оценки конкурентной среды регионального рынка [111]:

— *индекс концентрации рынка*, определяемый как доля от общего объема продаж товаров (или общего объема мощностей,

численности занятых, физического объема выпуска продукции), приходящаяся на несколько крупных организаций, ранжированных в соответствии с их долей рынка. Индекс может рассчитываться для любого числа организаций. Для каждого отдельного рынка его значение будет разным. Для потребителей товаров рекомендуемым считается показатель не более 45 %, для рынка средств производства он может достигать 70 %;

— *индекс Лернера (L)*, ориентированный на измерение и описание результата функционирования рынка и поведения организаций. Рассчитывается по формуле

$$L = (P - C)/C,$$

где P — цена;

C — предельные издержки.

Этот индекс отражает отклонение цены от предельных затрат, связанных с неэффективным размещением ресурсов в условиях монополии;

— *индекс Герфиндаля — Гиршмана:*

$$HHI = \sum_i^n D_i^2,$$

где n — число организаций;

D_i — доля рынка i -й организации.

Максимальное значение индекса, равное единице, достигается при монополии.

Институциональная структура регионального рынка — это совокупность субъектов (предприятий и организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности), функционирующих на отдельно взятом региональном рынке. Институциональная структура представляется различными формами хозяйствующих субъектов: государственными, муниципальными, частными, иностранными, совместными предприятиями и др.

Под **барьерами входа** на региональный рынок понимаются факторы и обстоятельства, препятствующие новым хозяйствующим субъектам вступить на данный рынок и функционировать на равных условиях с уже действующими на нем хозяйствующими субъектами.

Под **барьерами выхода** с регионального рынка понимаются факторы, затрудняющие или делающие невозможным прекра-

щение данным хозяйствующим субъектом деятельности на рынке без значительных экономических потерь. Барьеры выхода связаны с особенностями вида производства: ликвидность производственных фондов; возможность диверсификации производства с использованием имеющегося оборудования, технологий, источников сырья, замкнутость и связанность технологических процессов.

Все барьеры подразделяются на две группы [111]:

1) *барьеры экзогенного характера*, т. е. обусловленные особенностями рынка, — это ограниченная емкость регионального рынка; высокие капитальные затраты; неравенство стартовых условий на рынке; ограниченный доступ новых производителей к относительно более дешевым и удобным сырьевым источникам; технологическое превосходство действующих хозяйствующих субъектов перед потенциальными конкурентами; эффект масштаба производства; вертикальные и горизонтальные связи действующих на рынке субъектов; административные ограничения (лицензирование, квотирование, условия регистрации предприятий); экономические и организационные ограничения (инвестиционная, налоговая, ценовая, кредитная, таможенная политика);

2) *барьеры эндогенного характера*, т. е. обусловленные деятельностью действующих на рынке организаций, — это экономические меры (изменение цен и проч.); наличие резервных производственных мощностей у действующих уже на рынке компаний; затраты на продвижение продукции на рынке; лицензии, патенты, авторские права; контроль над стратегическими ресурсами (источники сырья, специалисты, специфические навыки производства и др.).

Рыночная инфраструктура — это совокупность объектов, обеспечивающих материальные, финансовые и информационные связи между субъектами рынка. Основными элементами этой сложной организационно-экономической системы являются отрасли оптовой и розничной торговли, материально-технического снабжения, кредитования и страхования, информационного и правового обслуживания, функционирующие в социально-экономической среде региона [111].

Рыночная инфраструктура региона, являющаяся одной из подсистем региональной экономики, может быть классифицирована по ряду признаков:

— по *функциональному признаку* — торгово-посредническая инфраструктура, финансово-кредитная, экономико-информационная, экономико-правовая, внешнеэкономическая;

— по *признаку обслуживания рынков* — общерыночная инфраструктура универсального характера, обслуживающая несколько различных рынков, обслуживающая отдельные рынки;

— по *пространственному признаку* — международная инфраструктура, национальная, межрегиональная, региональная, городская и районная;

— по *формам собственности* — частная, кооперативная, государственная, находящаяся в собственности общественных организаций, принадлежащая иностранным собственникам, смешанной формы собственности.

Экономический потенциал региональной рыночной инфраструктуры представляет собой систему материально-технических объектов, обеспечивающих функционирование региональных рынков. Экономический потенциал рыночной инфраструктуры включает: складские помещения, хранилища, торговые площади, оборудование, специализированный транспорт, портовые терминалы, средства обработки коммерческой информации, телекоммуникационные сети, здания и оборудование таможенных организаций и др.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение понятию “территориальная организация общества”.

2. В чем сходство и различие понятий: “территориальная организация общества”, “территориальная организация производительных сил”, “территориальная организация хозяйства”?

3. Какие вопросы охватывает пространственная организация экономики региона?

4. Назовите основные факторы пространственной организации региона.

5. Назовите основные формы пространственной организации общества. Охарактеризуйте их.

6. Что понимается под пространственным развитием?

7. Сформулируйте понятия “природные условия” и “природные ресурсы”.

8. Назовите особенности природно-ресурсного потенциала России. Охарактеризуйте его влияние на развитие страны в целом и ее регионов.

9. В чем разница между понятиями “минеральное сырье” и “полезные ископаемые”?

10. Какие природные ресурсы относятся к минерально-сырьевых? Назовите их виды и особенности использования в хозяйстве.

11. Расскажите о земельных ресурсах и их роли в развитии производительных сил.

12. Что понимают под лесными ресурсами и каково их значение для экономики и общества?

13. Какое значение имеют водные ресурсы для развития региональных хозяйственных комплексов, межрайонных и внутрихозяйственных связей?

14. Что понимается под экологической политикой? Охарактеризуйте экологическую ситуацию в РФ.

15. Назовите главные экологические проблемы России и ее регионов.

16. Какая система экологических стандартов используется в России?

17. Назовите главные экономические механизмы стимулирования охраны окружающей среды.

18. В чем состоит сущность специализации? Что такое региональный хозяйственный комплекс? Что представляют собой простые и сложные отраслевые комплексы в регионе?

19. В чем суть комплексного развития регионального хозяйства?

20. Какие отрасли относятся к отраслям специализации? В каком случае говорят о сложившейся специализации, а в каком об эффективной?

21. Как рассчитывается коэффициент локализации (сосредоточения) отрасли на территории региона?

22. Что представляет собой индекс уровня специализации и коэффициент уровня развития отрасли в регионе?

23. Как рассчитывается коэффициент межрайонной товарности?

24. Как рассчитывается коэффициент душевого производства?

25. Дайте определение регионального рынка. Какие элементы входят в его структуру?

26. Что представляет собой система региональных рынков и каковы проблемы ее формирования?

27. Какие факторы определяют уровень развития конкурентной среды региональных рынков и какие критерии используются для его оценки?

28. Назовите основные показатели оценки конкурентной среды регионального рынка.

29. Что понимается под рыночной инфраструктурой и какие элементы входят в состав экономического потенциала региональной рыночной инфраструктуры?

30. Охарактеризуйте закономерности и принципы формирования межрегиональных экономических связей в региональной системе.

31. В чем состоит содержание межрегиональных связей? Как они проявляются?

32. Охарактеризуйте формы межрегиональных связей. Выделите главные направления взаимодействия российских регионов.

33. Какие существуют подходы к исследованию интеграционных процессов? В чем состоят предпосылки развития межрегиональной интеграции, ее цели и задачи?

34. Как оценивается эффективность межрегиональных связей?

35. Дайте определение понятию “производительные силы”.

36. Что понимается под размещением производительных сил?

37. В чем состоит содержание закономерности размещения производительных сил? Как они проявляются?

38. Дайте определение принципов и факторов размещения производительных сил.

39. Определите состав факторов размещения производительных сил.

40. Как влияют региональные факторы размещения на развитие производительных сил региона, его специализацию?

41. Назовите и охарактеризуйте методы государственного регулирования размещения производительных сил.

Глава 3. Региональный экономический рост и социально-экономическое развитие

3.1. Понятие экономического роста и социально-экономического развития

Экономический рост является составляющей *социально-экономического развития*, это реальное увеличение объемов созданных в хозяйственной системе страны (региона) за определенный промежуток времени материальных и нематериальных благ и услуг. Этот критерий по своей сути и содержанию связан с количественным увеличением объемов произведенных общественных благ в национальной (региональной) экономической системе. Он оценивается с помощью количественных и качественных показателей и измерителей. С помощью количественных измерителей осуществляется оценка степени изменения объемов валового общественного или валового национального продукта за определенный промежуток времени. Качественные показатели используются в процессе оценки и анализа возможностей национальной экономики обеспечивать удовлетворение возрастающих потребностей населения в материальных и нематериальных благах.

Теория экономического роста получила самостоятельное признание в конце 1930-х гг., ее основоположниками считаются американский экономист Е. Домар и англичанин Р. Харрод.

В современной экономической теории выделяются следующие три основных направления в изучении теории экономического роста:

— *неоклассическое* направление, основанное на положениях рыночной саморегуляции (А. Маршалл, Л. Вильрас, М. Фридмен, Ж. Б. Сей, Дж. Б. Кларк и др.);

— *неокейнсианское* направление, объединяющее несколько течений (Д. Тобин, О. Симомура, С. Фудзино и др.);

— *эволюционное* направление, основанное на трактовке экономического развития (К. Маркс, И. Шумпетер, Дж. Ст. Милль и др.).

Все эти направления характеризуются отсутствием четких границ между теориями экономического роста и теориями экономического равновесия, экономических циклов и экономических

кризисов, анализа закономерностей и проблем воспроизводства, не имеют связи с механизмами государственного регулирования.

Экономический рост является основной целью функционирования и развития не только экономической системы, но и всего общества. Он направлен на качественное и количественное улучшение уровня жизни и благосостояния населения.

Способность государства обеспечивать повышение уровня жизни своего населения во многом зависит от темпов экономического роста в долгосрочном периоде. Даже небольшая разница в темпах экономического роста различных стран (регионов), сохраняющаяся на протяжении относительно длительного периода, может привести к существенным различиям в доходах на душу населения и в уровне производительности общественно труда.

Важными критериями экономического роста является его сбалансированность, стабильность, устойчивость и эффективность. Это позволяет обеспечить возможность национальной (региональной) экономики в каждом последующем периоде переходить на более высокий и качественно новый уровень своего функционирования и развития при рациональном использовании имеющихся ресурсов и постоянном повышении уровня жизни населения. Повышение качественных характеристик экономического роста предполагает взаимосвязанное и взаимозависимое увеличение темпов экономического роста с усилением социальной ориентации национальной (региональной) экономики.

Экономический рост связан с такими экономическими категориями, как совокупный спрос и совокупное предложение, общественные потребности и ресурсные возможности, сбережения и накопления, цели и задачи развития общества и др.

Процесс экономического роста органически переплетен с процессом социально-экономического развития национальной экономики. Однако это не однозначные процессы. Если экономический рост осуществляется при увеличении объемов и темпов производства общественного продукта, то социально-экономическое развитие может происходить и тогда, когда роста нет, но закладываются предпосылки для него, а иногда и при отрицательном росте ВВП и национального дохода, т. е. когда не только нет количественного роста, но и происходит процесс убывания свойств, качества продукции, услуг и др. Также социально-экономическое раз-

витие может выражаться в структурных преобразованиях, всевозможных инновациях, которые непосредственно к экономическому росту не приводят.

Экономический рост и социально-экономическое развитие — это две категории, характеризующие состояние национальной (региональной) экономики, связанное как с экономическими, так и неэкономическими факторами функционирования.

Факторами экономического роста являются ресурсы, вовлекаемые в общественное производство для осуществления процессов и явлений, способствующих реальному увеличению объемов производства общественных благ. Выделяют объективные и субъективные факторы экономического роста. К *объективным* относят факторы, которые оказывают непосредственное и определяющее влияние на темпы экономического роста. В их составе можно выделить: увеличение объемов, структуры и качественного состава основного капитала; изменение и модернизацию технологий производства продукции и услуг; увеличение объемов вовлекаемых ресурсов в экономическую деятельность; рост предпринимательской активности населения; увеличение количества и качественного состава трудовых ресурсов; активизацию платежеспособного спроса населения на товары и услуги и др.

Субъективными являются факторы, оказывающие опосредованное и косвенное влияние на темпы и масштабы экономического роста. К ним относятся: совершенствование структуры и механизмов управления общественным производством; применение новых информационно-коммуникационных технологий и систем регулирования распределения ресурсов и результатов производственной деятельности; совершенствование методов анализа и прогнозирования направлений экономической деятельности; внедрение более прогрессивных и стимулирующих налоговых платежей; реализация мер, способствующих пресечению монополизма и улучшению конкурентной среды, и др.

В экономической литературе в составе экономических факторов общественного производства выделяют труд, землю, капитал, предпринимательскую способность и научно-технический прогресс (НТП).

Кроме того, факторы экономического роста подразделяются на *факторы предложения* (природные ресурсы, трудовые ресур-

сы, капитал, технологии); *факторы спроса* (уровень экономической активности, циклические колебания); *факторы распределения* (мотивация труда, социальная стабильность).

В любом случае рост экономики в первую очередь зависит от возможностей производства и связан с использованием основных видов производственных ресурсов — трудовых, капитальных, природных (земельных), — имеющихся в ограниченном количестве.

Таким образом, следует отметить, что экономический рост и социально-экономическое развитие осуществляются под воздействием материальных, социальных, духовных, интеллектуальных, природно-климатических, научно-технических, экономических, политических, ценовых и других условий и факторов, сопровождаются количественными и качественными изменениями в структуре экономики страны в целом, ее отдельных отраслей и регионов, формируются под непосредственным воздействием экономических законов, имеют разную динамику изменения, носят междисциплинарный и многоаспектный характер.

По *способу воздействия* на экономический рост различают прямые и косвенные факторы. *Прямыми* считаются факторы, которые делают рост физически возможным. В эту группу входят факторы предложения: количество и качество трудовых ресурсов; количество и качество природных ресурсов; объем основного капитала; технология и организация производства; уровень развития предпринимательских способностей в обществе.

Косвенные факторы — это условия, позволяющие реализовать имеющиеся у общества возможности к экономическому росту. Такие условия создаются факторами спроса и распределения, а также уровнем развития институционального обеспечения. В частности, в составе этих факторов можно назвать: степень монополизации рынка; налоговый климат в экономике; эффективность кредитно-банковской системы; уровень и динамику потребительских, инвестиционных и государственных расходов; объем экспортных поставок; действенность механизмов перераспределения производственных ресурсов в экономике и распределения доходов.

Интенсивность воздействия этих факторов на экономику обуславливает *тип экономического роста*, под которым подразуме-

меваются степень воздействия на экономический рост количественных и качественных переменных. В экономической теории выделяются два типа экономического роста (экстенсивный и интенсивный), различающиеся источниками его обеспечения, соотношением результатов и факторов производства.

Важнейшим фактором экономического роста является материально-техническое обеспечение. В настоящее время на территории Российской Федерации сосредоточены до 35 % запасов мировых ресурсов и более 50 % стратегического сырья. При их суммарной оценке видно, что каждый россиянин оказывается в 3–5 раз богаче американца и в 10–15 раз — представителя европейского континента. Россия — единственная в мире страна, самообеспеченная для интенсивного развития [41].

Институциональный фактор, наряду с ресурсным, является системообразующим для всех видов экономического роста, что обуславливает необходимость более углубленного исследования его влияния в качестве механизма регулирования темпов роста и социально-экономического развития национальных и региональных хозяйственных систем.

3.2. Измерители темпов и масштабов экономического роста

Экономический рост измеряется показателями объемов и масштабов производства общественного продукта, темпов роста и/или прироста реального ВВП, ВВП, НД в целом и на душу населения за определенный промежуток времени в долгосрочной, среднесрочной, краткосрочной перспективе, а также в текущем периоде (месяц, квартал, год). Наряду с этим могут быть рассчитаны также и среднегодовые показатели объемов и темпов экономического роста и прироста.

Объемы и масштабы производства общественного продукта определяются абсолютными величинами, выраженными натуральными или же стоимостными показателями в целом по стране или же на душу населения.

Под *темпами роста* (X_t) принято понимать относительную величину процентного соотношения планируемого (Y_t) и базисного (Y_{t-1}) значений соответствующего показателя, характеризующего объем производства:

$$X_t = \frac{Y_t}{Y_{t-1}} \cdot 100 \%$$

При осуществлении анализа или же прогноза темпов роста за ряд лет могут быть вычислены среднегодовые темпы роста (или прироста):

$$X_{\text{ср}} = \sqrt[n-1]{\prod_{t=1}^n X_t} = \sqrt[n-1]{\frac{Y_n}{Y_1}}$$

Темп прироста определяется по формуле

$$X_t = \frac{(Y_t - Y_{t-1})}{Y_{t-1}} \cdot 100 \%$$

Социально-экономическое развитие означает формирование новых прогрессивных пропорций в национальной (региональной) хозяйственной системе, создание предпосылок для обеспечения устойчивого экономического роста в будущем, расширенное воспроизводство человеческого капитала, накопление национального благосостояния, стабильное улучшение условий и уровня жизни населения. Таким образом, экономический рост характеризует скорость, интенсивность темпов изменения данного процесса, а социально-экономическое развитие — это функция, отображающая состояние, качество осуществленных преобразований системы. С точки зрения теории систем процесс социально-экономического развития представляет собой последовательность периодически сменяющих друг друга экономических систем нового качества, обладающих предпосылками для прогрессивного, стабильного и устойчивого развития в ближайшем будущем.

3.3. Источники экономического роста

Объем производства товаров и услуг в национальной и региональной экономике зависит от количества доступных ресурсов, таких как труд, земля и капитал а также от качества и производительности этих ресурсов. Поэтому при рассмотрении источников экономического роста, как уже было отмечено, выделяют два его типа — *экстенсивный* и *интенсивный*. Первый тип экономическо-

го роста предполагает увеличение выпуска продукции при использовании дополнительных ресурсов — средств производства, рабочей силы, финансовых ресурсов и капитальных затрат. Интенсивный тип экономического роста предполагает увеличение выпуска продукции, приходящейся на единицу используемых ресурсов, за счет улучшения качественных характеристик производства. Это обеспечивается на основе достижений научно-технического прогресса в производстве, повышения квалификации занятых работников, улучшения качества и потребительной стоимости выпускаемой продукции, обновлении ее ассортимента. Экстенсивный и интенсивный типы экономического роста, как правило, не могут происходить отдельно, они обычно переплетаются и осуществляются параллельно. В связи с этим любой тип экономического роста требует дополнительных инвестиций. Кроме того, экономический рост может быть *эндогенным, экзогенным и эндогенно-экзогенным*, но иметь *устойчивый и неустойчивый* характер.

Интенсивный рост экономики является основой роста благосостояния общества.

Однако экстенсивный рост — более простой тип экономического роста. Его главное достоинство заключается в том, что он обеспечивает наиболее легкий путь повышения темпов хозяйственного развития, позволяет сравнительно быстро и относительно дешево наращивать экономический потенциал страны и ее регионов. Экстенсивный рост исторически предшествует интенсивному росту — каждая страна в свое время прошла или проходит сейчас по пути экстенсивного роста. Западные страны, например, завершили свое хозяйственное развитие по экстенсивному пути и перешли на интенсивный путь еще в первой половине XX в. По данным *Я. Тинбергена*, лауреата Нобелевской премии по экономике 1969 г., в 1870–1914 гг. соотношение между экстенсивными и интенсивными факторами роста выглядело следующим образом (табл. 1).

Позже американский экономист Р. Солоу установил, что с 1909 по 1949 г. в США более чем 80 % роста ВВП объясняется техническим прогрессом, т. е. интенсивными факторами, а не затратами труда и капитала. В настоящее время наибольший вклад в экономический рост обеспечивают интенсивные факторы — знания, интеллектуальные ресурсы, человеческий капитал.

**Соотношение между экстенсивными
и интенсивными факторами роста**

Страна	Экстенсивные/ интенсивные факторы роста, %
Великобритания	80/20
Германия	60/40
США	73/27

Источник: Босчаева З. Н. Формула экономического роста. — М.: Экономика, 2007. — С. 34.

Одним из наиболее крупных исследователей измерения вклада различных факторов в экономический рост считается американский экономист Э. Денисон. Факторы, объясняющие экономический рост, он разделил на две категории. В первую он включил физические факторы производства (труд и капитал), во вторую — факторы роста производительности труда.

Для измерения влияния человеческого фактора учитывались не только численность рабочей силы, но и такие показатели, как зависимость отдачи труда от возраста и пола, уровня образования и профессиональной подготовки. Для измерения фактора капитала рассматривались некоторые качественные поправки: жилье, оборудование, промышленные строения, товарные запасы, иностранные инвестиции. С учетом этого затем уже определялся вклад каждого из данных элементов в экономический рост.

Что касается влияния производительности труда на экономический рост, то оно, по мнению Э. Денисона, происходит в результате действия следующих процессов:

1) расширения технологических знаний или улучшения организации производства;

2) “навёрстывания упущенного”, которое происходит при передаче отстающим странам прикладных знаний со стороны высокоразвитых государств, что позволяет им приблизиться к точке оптимума.

Взаимосвязь между объемом производства и величиной ресурсов можно выразить с помощью *производственной функции* традиционного вида:

$$Y = A \cdot F(K, N),$$

где Y — объем производства;

A — производительность;

K — капитал;

N — труд.

Если величина ресурсов и производительности постоянна, то производственная функция устанавливает, что объем производства будет также величиной постоянной, когда экономического роста происходить не будет. В случае изменений какого-либо одного или же ряда рассматриваемых факторов взаимосвязь между темпами прироста объема производства, темпами изменения величины потребляемых ресурсов и производительности можно будет выразить следующим соотношением:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + a_k \frac{\Delta K}{K} + a_N \frac{\Delta N}{N},$$

где $\frac{\Delta Y}{Y}$ — темп прироста объема производства;

$\frac{\Delta A}{A}$ — темп прироста производительности;

$\frac{\Delta K}{K}$ — темп прироста капитала;

$\frac{\Delta N}{N}$ — темп прироста труда;

a_k — эластичность объема производства по отношению к величине капитала;

a_N — эластичность объема производства по отношению к величине труда.

В этом уравнении эластичность объема производства по отношению к величине капитала a_k — это рост объема производства в процентах, полученный в результате увеличения запасов капитала на 1 %, а эластичность объема производства по отношению к величине труда a_N — это рост объема производства в процентах, полученный в результате увеличения количества труда на 1 %. Значения обоих этих показателей колеблются между 0 и 1 и могут быть рассмотрены как эмпирически вычисленные на основе отчетных данных в динамике.

Рассмотренное соотношение, называемое **уравнением расчета темпов экономического роста**, — это производственная функ-

ция, переписанная в форме темпов роста. Для понимания уравнения экономического роста полезным будет использование некоторых примеров. Предположим, что комплекс мер, осуществленных правительством страны, позволит увеличить объем производства ВВП на 5 % при использовании того же количества капитала и труда, что и в базовом периоде. В терминах производственной функции при постоянной величине капитала и труда 5%-ный рост производительности A увеличивает объем производства Y на 5 %. Подобным же образом для уравнения (2), если рост производительности $\frac{\Delta A}{A}$ составляет 5 %, а рост капитала и труда равен нулю, то рост объема производства $\frac{\Delta Y}{Y}$ равен 5 %. Следовательно, производственная функция и уравнение расчета темпов роста приводят к получению одинакового результата, как это обычно и происходит в реальности.

Теперь предположим, что действия правительства ориентированы на увеличение запасов капитала в экономике на 5 % ($\frac{\Delta K}{K}$), в то время как ресурсы труда и производительность остаются на прежнем уровне. Что произойдет с объемом производства? Из производственной функции следует, что если запасы капитала увеличиваются, то и объем производства также должен возрасти. Однако с учетом известного закона убывающей предельной производительности капитала приростная величина капитала будет менее производительной, по сравнению с ранее использовавшимся его объемом, и поэтому рост объема производства будет меньше 5 %. Убывание предельной производительности капитала (α_k) является причиной того, что темп прироста капитала $\frac{\Delta K}{K}$ меньше 1. Эта величина используется в качестве множителя в уравнении расчета темпов прироста. Для США множитель, характеризующий эластичность объема производства по отношению к величине капитала, составляет 0,3.

3.4. Модели темпов роста и экономического равновесия

При расчете темпов экономического роста могут быть проанализированы сочетания разных факторов, обуславливающие

изменения в объемах производства продукции и услуг. Например, выделим следующие три составляющие, характеризующие вклад отдельных факторов в конечные результаты производства ВВП (ВРП):

1) рост производительности $\frac{\Delta A}{A}$;

2) рост ресурсов капитала $a_k \frac{\Delta K}{K}$;

3) рост ресурсов труда $a_N \frac{\Delta N}{N}$.

В настоящее время экономической наукой выявлены определенные закономерности, сформулированные в правилах, которые следует учитывать при расчетах и обоснованиях темпов экономического роста. Эти закономерности, как правило, описываются функциональными зависимостями, характеризующими взаимосвязи между двумя или более переменными, влияющими на экономический рост. Исходя из графической формы этих функциональных зависимостей, экономический рост может иметь линейный или же нелинейный вид. Характер этих изменений может быть определен параметрами эластичности между взаимосвязанными переменными функции.

Эластичность показывает, как реагирует одна переменная при изменении другой. Так, например, эластичность выпуска продукции Y относительно численности занятых N определяется как изменение $\frac{\Delta Y}{Y}$, деленное на изменение $\frac{\Delta N}{N}$.

Если эластичность Y относительно N велика, изменение в N на 1 % вызывает большое процентное изменение в Y . Таким образом, большая эластичность Y относительно N означает, что Y очень чувствителен к изменениям в N .

Функция может быть представлена несколькими переменными. Так, график функции экономического роста от трех переменных можно построить в двумерной системе координат, если выразить одну из переменных в правой части уравнения (1) в качестве постоянной величины. Кроме того, можно также выразить переменные в правой части функции посредством использования показателей степени, называемых экспонентами. Показате-

ли степени могут быть отрицательными или равными 0. При этом выполняются два следующих правила: $Z^0 = 1$, $Z^{-a} = \frac{1}{Z^a}$. Предположим, что две переменные, Y и N связываются функцией следующего вида: $Y = kN^a$, где a — это число, а k может быть числом или функцией переменных, отличных от N . Тогда эластичность Y относительно N равна “ a ”.

Формулы, используемые для ориентировочных и быстрых подсчетов темпов роста. Пусть X и Z — это любые две переменные, не обязательно связанные функцией, которые изменяются с течением времени. Пусть $\frac{\Delta X}{X}$ и $\frac{\Delta Z}{Z}$ представляют темпы роста (процентные изменения) X и Z соответственно.

Тогда должны соблюдаться следующие соотношения:

1. Темп роста продукта X и Z равен темпу роста X плюс темп роста Z .
2. Темп роста отношения X и Z равен темпу роста X минус темп роста Z .
3. Если Y — это переменная, которая является функцией двух других переменных, X и Z . Тогда

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \eta_{yx} \frac{\Delta X}{X} + \eta_{yz} \frac{\Delta Z}{Z},$$

где η_{yx} — эластичность Y относительно X ;

η_{yz} — эластичность Y относительно Z .

4. Темп роста X в степени a , или X^a , равен a , умноженному на темп роста X :

$$\text{Темп роста } (X^a) = a \frac{\Delta X}{X}.$$

Таким образом, экономический рост может быть выражен линейной, нелинейной, экспоненциальной функциями.

Моделирование экономического роста осуществляется с целью выявления причин и факторов отклонения его реальных характеристик от нормативных, идеальных состояний, а также — для определения степени указанных отклонений и обоснования прогнозируемых темпов и пропорций экономического роста и социально-экономического развития национальной экономики. В настоящее время наиболее известными моделями экономиче-

ского роста являются: факторная модель Кобба — Дугласа (производственная функция) и ее разновидности; простая односекторная модель экономической динамики (Р. Солоу); модель краткосрочного экономического равновесия (Дж. Кейнса); модель динамического равновесия (Харрода — Домара); модели баланса народного хозяйства (БНХ), системы национальных счетов (СНС), межотраслевого баланса (МОБ) и др.

Производственная функция позволяет увязать между собой объем выпуска продукции с объемами используемых ресурсов труда и капитала, а также с эффективностью их использования. При этом эффективность использования факторов производства задается показателями предельной производительности: μ — при капитале и $1 - \mu$ — при труде. Объем производства продукта (Y) рассчитывается по формуле

$$Y = AK^{\mu}L^{1-\mu},$$

где A — коэффициент пропорциональности, отражающий влияние масштаба производства на выпуск продукции в соответствии с законом *последовательно убывающей производительности*, когда последовательное увеличение затрат одного из факторов производства при неизменности других имеет своим результатом уменьшение прироста на единицу затрат.

В относительных показателях (темпах прироста) связь между макроэкономическими параметрами может быть выражена:

$$y = K\mu + L(1 - \mu),$$

где μ — коэффициент эластичности объема производства по капиталу;

y — среднегодовой темп прироста выпуска продукции;

K — среднегодовой темп прироста капитала;

L — среднегодовой темп прироста затрат труда;

$(1 - \mu)$ — коэффициент эластичности объема производства по труду.

Данный вид производственной функции предполагает жесткую зависимость между эффективностью факторов производства, а именно их равенство единице. Это означает, что рост объемов производства должен точно соответствовать росту затрат факторов. В реальной действительности, как правило, данное усло-

вие не соблюдается. Поэтому Я. Тинбергеном была предложена модифицированная производственная функция, имеющая следующий вид:

$$Y = AK^{\alpha}L^{\beta}.$$

При $\alpha + \beta = 1$ эта функция превращается в функцию Кобба — Дугласа.

Если $\alpha + \beta > 1$, то имеет место рост выпуска продукции, рост результатов производства опережает рост затрат факторов, наблюдаются предпосылки экономического прогресса.

Если $\alpha + \beta < 1$, то налицо предпосылки экономического регресса, при котором рост выпуска идет медленнее по сравнению с ростом затрат факторов.

Модель краткосрочного экономического равновесия (Дж. Кейнса) формализуется на основе характерных для кейнсианского направления экономической теории зависимостей между сбережениями и инвестициями, спросом, потреблением и накоплением. Искомыми величинами здесь выступают объем национального дохода и темпы его роста. В качестве ограничивающих ресурсов берутся затраты капитала и численность занятых, которую можно в процессе исследования и решения соответствующих задач, условно приравнять к численности населения страны. Целевой функцией модели является обеспечение полной занятости и поддержание устойчивого равновесия в темпах роста.

Модель общего экономического равновесия (Дж. Хикса). Общее экономическое равновесие — это сбалансированность всей экономики страны, система взаимосвязанных и согласованных пропорций во всех сферах, отраслях, на всех рынках, у всех участников экономической деятельности, обеспечивающая нормальное развитие национального хозяйства. Согласно Кейнсу, для установления равновесия необходимо участие государства в этом процессе.

Проблема общего равновесия на рынке товаров и рынке денег проанализирована английским экономистом Джоном Хиксом в его труде “Стоимость и капитал” (1939). В качестве инструмента анализа равновесия этот ученый предложил использовать модель $IS - LM$ (рис. 2). IS означает “инвестиции — сбережения”; LM — “ликвидность — деньги” (L — спрос на деньги; M — пред-

ложение денег). Условием равновесия на рынке товаров служит равенство инвестиций и сбережений; на денежном рынке — равенство между спросом на деньги и их предложением (денежной массой). Изменения на рынке товаров вызывают определенные сдвиги на рынке денег и наоборот. Согласно этой модели равновесие на обоих рынках определяется одновременно нормой процента и уровнем дохода, иначе говоря, оба рынка определяют одновременно уровень равновесного дохода и равновесный уровень нормы процента. При этом линия IS отображает равновесие на рынке товаров и показывает соотношение между процентной ставкой (r) и уровнем дохода (Y), который определяется кейнсианским равенством: $S = I$.

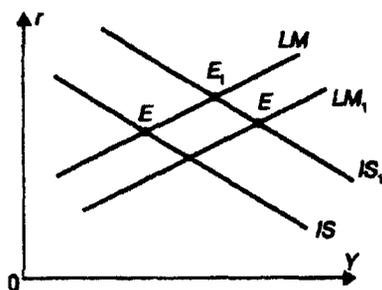


Рис. 2. Равновесие на двух рынках

Сбережения (S) и инвестиции (I) зависят от уровня доходов и процентной ставки. Инвестиции находятся в обратной зависимости от нормы процента. К примеру, при низкой норме процента инвестиции будут расти. Соответственно, увеличится доход (Y) и несколько вырастут сбережения (S), а норма процента снизится, чтобы стимулировать превращение S в I . Линия LM выражает равновесие спроса и предложения денег (при данном уровне цен) на денежном рынке. Спрос на деньги растет по мере увеличения дохода (Y), но при этом повышается процентная ставка (r). Деньги дорожают, что “подталкивает” возрастающий спрос на них. Рост процентной ставки призван снизить этот спрос. Изменение нормы процента способствует достижению некоторого равновесия между спросом на деньги и их предложением. Если норма процента устанавливается на слишком высоком уровне, владель-

цы денег предпочитают приобретать ценные бумаги. Это “загибает” кривую LM вверх. Норма процента падает, постепенно вновь восстанавливается равновесие. Точка пересечения IS и LM удовлетворяет двойному условию (денежного) равновесия: во-первых, равновесию сбережений (S) и инвестиций (I); во-вторых, равновесию спроса на деньги (L) и их предложения (M). “Двойное” равновесие устанавливается в точке E , когда IS пересекает LM . Допустим, улучшаются перспективы инвестиций; норма процента остается неизменной. Тогда предприниматели расширят вложения капиталов в производство. В итоге в силу мультипликационного эффекта увеличится национальный доход. С возрастанием дохода заработает обратная связь. На рынке денег возникнет недостаток денежных средств, нарушится равновесие на данном рынке. Повысится спрос участников хозяйственной деятельности на деньги. В результате поднимется норма процента. Процесс взаимовлияния двух рынков на этом не заканчивается. Более высокая норма процента “притормозит” инвестиционную деятельность, что, в свою очередь, отразится на уровне национального дохода (он несколько снизится).

Равновесие на рынке товаров и на рынке денег определяет одновременно нормой процента (r) и уровнем дохода (Y). Например, равенство между сбережениями и инвестициями может быть выражено следующим образом: $S(Y) = I(r)$.

Равновесность регулирующих инструментов (r и Y) на том и другом рынках формируется взаимосвязанно и одновременно. При завершении процесса взаимодействия двух рынков устанавливается новый уровень r и Y .

Таким образом, можно сделать следующий вывод: если уменьшается предложение денег, то условия кредита ужесточаются, процентная ставка повышается. В результате спрос на деньги несколько снизится. Часть денег будет использована на приобретение более выгодных активов. Равновесие спроса на деньги и их предложения нарушится, затем установится в новой точке. Процентная ставка здесь будет ниже, а денег в сфере обращения — меньше. В этих условиях центральный банк скорректирует свою политику: предложение денег возрастет, процентная ставка снизится, т. е. процесс пойдет как бы в обратном направлении. Равновесие в статике и динамике. Равновесное состояние только услов-

но может рассматриваться как статичное. Согласование спроса и предложения, взаимосвязь основных звеньев хозяйства достигаются лишь в развитии, динамике, а равновесие в текущий момент является лишь его предпосылкой. Равновесие в экономике — это такое состояние системы, в которое она постоянно возвращается в соответствии со своими собственными закономерностями. В случае нарушения равновесности существенное значение приобретает общая направленность процесса, иначе говоря, речь идет об усилении неравновесности или, напротив, о ее ослаблении.

Теория межотраслевого баланса была разработана в США **В. В. Леонтьевым** и использовалась как действенный инструмент при анализе и прогнозировании структурных взаимосвязей в экономике. Она исходит из возможности достижения общего макроэкономического равновесия, для чего разработана модель этого состояния, включающая структурную взаимосвязь всех стадий производственного процесса — производства, распределения или обмена и конечного потребления. Суть этого метода заключается в двояком определении отрасли экономики — как потребителя и как производителя. Для определения степени и характера взаимосвязи спроса и предложения на благо применяется система технологических коэффициентов — показатель, отражающий объем средних затрат продукции определенной отрасли, необходимый для производства единицы блага.

В этой модели для анализа применяется схема межотраслевого баланса, состоящая из четырех основных квадрантов, отражающих определенные стадии производственного процесса:

- 1) объемы потребления на нужды производства — первый квадрант;
- 2) группирование продукта в зависимости от того, как он используется — второй квадрант;
- 3) включение добавленной стоимости товара, например оплаты труда сотрудников, налогов и иного, — третий квадрант;
- 4) структура распределения национального дохода — четвертый квадрант.

Теория межотраслевого баланса позволяет:

- 1) произвести анализ и прогнозирование развития основных отраслей национальной экономики на различных уровнях — региональном, внутриотраслевом, межпродуктовом;

2) произвести объективное и актуальное прогнозирование темпов и характера развития национальной (региональной) экономики;

3) определить характеристику основных макроэкономических показателей, при которых наступит состояние равновесия национальной экономики. В результате воздействия на них приблизиться к равновесному состоянию;

4) рассчитать полные и прямые затраты на производство определенной единицы блага;

5) определить ресурсоемкость всей национальной экономики и отдельных ее регионов и отраслей;

6) определить направления повышения эффективности и рационализации международного и регионального разделения труда.

Впервые метод межотраслевых балансов был использован в 1936 г. в США, когда В. В. Леонтьев рассчитал его для 42 отраслей. Тогда же была признана его эффективность при использовании для выработки государственной экономической политики и прогнозирования национальных экономических систем. Сегодня он широко применяется во многих странах мира.

На практике широко используется *Международная стандартная классификация всех сфер экономической деятельности*, в которой дана классификация всех отраслей национальной экономики. Она позволяет сформировать систему национальных счетов (СНС). Классификация и группировка по отраслям национальной экономики позволяют определить объемы и вклад конкретной отрасли в общий ВВП и ВНП, охарактеризовать связи между отраслями и сформированные пропорции. Сформированная функциональная группа позволяет провести объективный анализ роли хозяйствующих субъектов в производстве национального богатства.

Количество отраслей, включенных в межотраслевой баланс, определяется конкретными его целями. Базовыми являются транспорт, связь, сельское хозяйство, производство. При необходимости отрасль национальной экономики может быть разделена на более мелкие отрасли, входящие в ее состав. Основания для отнесения единиц национальной экономики к определенной отрасли могут быть различными — схожесть технологического и производственного процессов, однородность необходимого сырья, характер производимой продукции.

3.5. Измерители макроэкономических циклов

В процессе функционирования и развития национальных социально-экономических систем, как правило, происходят сменяющиеся периоды роста и спада производства и доходов. Экономические причины, лежащие в основе этих инверсионных трансформаций в экономике, обусловлены разными причинами и факторами, связанными с процессами экономического роста и социально-экономического развития, инвестициями и капиталом. Необходимость спада, как правило, связана с падением общей нормы прибыли, моральным старением основного капитала, изменением его структуры и динамики, нарушением пропорций между материальными и денежными потоками, усилением диспропорций в развитии банковско-кредитной системы и реального сектора и др. Для исправления этой ситуации необходимы соответствующие качественные (технические, организационные и др.) преобразования экономической системы, осуществление которых требует длительного периода.

Кардинальные (революционные) новации не могут происходить постоянно и на коротком промежутке времени. После них, как правило, наступает период эволюционного приспособления экономической системы к новым условиям ее функционирования. Эта повторяющаяся последовательность периодов подъема и расширения экономики, временного спада и последующего оживления, перехода в устойчивое состояние называется *экономическим (деловым) циклом*. Содержание делового цикла характеризуется процессом движения производства от одного подъема к другому, т. е. чередованием подъемов и спадов экономической активности, а динамику экономических переменных, для которой характерно чередование “хороших”, “стабильных” и “плохих” значений большинства показателей называют *циклической*, или *волновой* динамикой. В этот период наблюдается перепроизводство конкретных товаров и падение платежеспособного спроса населения; увеличивается спрос на деньги, быстро растет норма ссудного процента; растет безработица и банкротство; снижается норма прибыли, эффективность инвестиций, норма оплаты труда и т. п.

Поскольку воздействие деловых циклов на состояние экономической системы велико и всеобъемлюще, а спады деловой ак-

тивности, как правило, обуславливают возможности появления непредсказуемых последствий, перед органами управления постоянно стоит задача идентифицировать предкризисное состояние в развитии национальной (региональной) экономики, выявлять причины его возникновения и разрабатывать меры по его предотвращению и смягчению негативных последствий.

Деловой цикл — это вид (модель или последовательность) колебаний совокупной экономической активности, присущий разным типам национальных экономических систем. Эта модель формируется периодами *экспансии* (расширения) и общей *рецессии* (сокращения) экономического роста и социально-экономического развития, проявляющихся практически в одно и то же время во многих областях экономической деятельности. Если рецессия становится сильно выраженной, ее называют *депрессией*, а нижнюю точку — *впадиной*. Если экспансия приобретает ярко выраженный характер, то наблюдается *бум* экономической активности. По достижении высшей точки экспансии — *пика* — совокупная экономическая активность снова начинает снижаться. Вся последовательность снижений и последующих восстановлений экономической активности от пика до пика или же от впадины до впадины называется деловым циклом. Пики и впадины делового цикла объединены общим названием поворотных точек.

В составе основных признаков экономических циклов можно назвать:

1. Наличие колебаний не одного, а ряда (совокупности) важных макропоказателей, включая производство ВВП, занятость, инфляцию, финансовый рынок и т. п. Колебания есть смена положительной динамики (увеличение) отрицательной (спад). Неравномерность прироста, разные его величины, хаотические (изолированные) колебания не являются характеристиками цикличности.

2. Периодичность, волнообразность, повторяемость колебаний через определенные, не обязательно равные и не всегда предсказуемые, промежутки времени. Продолжительность полного экономического цикла может изменяться в значительных пределах: от одного года до более одного десятилетия, и предсказать эту длительность, как правило, чрезвычайно трудно. Тем не менее в начавшемся экономическом цикле периоды рецессии и экспансии характеризуются некоторыми тенденциями постоянства. Например,

как правило, вслед за начавшейся рецессией наблюдается тенденция к еще большему снижению экономической активности, а вслед за начавшимся ранее ростом имеет место повышение экономической активности. Поскольку изменение экономической активности обладает некоторым постоянством повторяемости, то управленцы и аналитики стремятся определить поворотные точки, в которых происходит изменение указанных направлений с целью снижения негативного воздействия на состояние национальной экономики.

3. Однонаправленность делового цикла характеризуется тем, что он охватывает не только несколько секторов и отраслей экономики, более чувствительных к усилению негативных тенденций, и проявляется в изменении соответствующих экономических показателей, но также оказывает воздействие и на все другие виды экономической деятельности и параметры их функционирования, например цены, производительность, инвестиции, государственные закупки и т. п. Тенденция к совместному изменению многих экономических переменных в предсказуемом направлении на протяжении делового цикла, как правило, проявляется системно и однонаправлено.

Анализ делового цикла осуществляется на основе выявления тенденций изменения циклического поведения макроэкономических переменных.

Вначале, как правило, исследуется направление, в котором изменяется **макроэкономический показатель** относительно направления изменения совокупной активности. Экономическая переменная, которая изменяется в том же направлении, что и совокупная экономическая активность, называется *проциклической*. Переменная, изменяющаяся в противоположном направлении, называется *антициклической*. Переменные, не имеющие четкой модели поведения по отношению к фазам делового цикла, относят к *ациклическим*.

На второй стадии анализа определяются тенденции **изменения момента времени** прохождения поворотных точек экономического цикла и устанавливаются опережающие, сопутствующие и запаздывающие переменные. При этом к *опережающим* переменным обычно относят те из них, направления движения которых изменяются раньше изменений совокупной экономической активности.

К *сопутствующим* переменным принято относить такие показатели, у которых пики и впадины совпадают с соответствующим деловым циклом.

Переменные, у которых пики и впадины наступают позже соответствующих фаз делового цикла, называют *запаздывающими*.

На основе выявленных характеристик с помощью разнообразных методов рассчитываются соответствующие индексы опережающих, сопутствующих и запаздывающих тенденций, аналитико-прогностическая обработка которых в ряде случаев позволяет более или же менее точно предсказать моменты изменения деловой активности и разработать соответствующие управляющие воздействия по регулированию совокупной деловой активности в сферах производства, расходов, занятости и безработицы, производительности труда и реальной заработной платы, денежной массы и инфляции, состояния финансового рынка, внешнеэкономической деятельности и международной торговли.

Так, например, в настоящее время экономической наукой установлено, что потребление и инвестиции, как правило, являются проциклическими и совпадающими переменными. При этом инвестиции намного более изменчивы на протяжении делового цикла, чем потребление. Занятость — проциклический, а безработица — антициклический показатели. Средняя производительность труда и реальная заработная плата — проциклически, но реальная заработная плата умеренно проциклическа по сравнению с производительностью труда. Денежная масса и цены на акции носят проциклический и опережающий характер, а инфляция и номинальные процентные ставки — проциклически и запаздывают. Реальная процентная ставка — ациклическа [23].

Теория деловых циклов содержит: описание и характеристику воздействий, негативно влияющих на экономику; модели совокупного спроса и совокупного предложения, позволяющие анализировать последствия влияния изменения объемов производства в долгосрочном и краткосрочном периодах на занятость, тенденции экономического роста и равновесное состояние экономической системы.

Классическое направление экономической теории обосновывает положение о том, что в долгосрочном периоде на экономику могут оказать воздействие только кратковременные шоки сово-

купного спроса, а в качестве источников цикличности экономического развития рассматривает шоки совокупного предложения. Государству при этом уделяется небольшое значение. Кейнсианское направление исходит из положения о том, что для достижения экономикой равновесного состояния в долгосрочном периоде необходимо длительное воздействие шоков совокупного предложения, а воздействие правительства может быть весьма полезным для обеспечения полной занятости.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение понятию экономического роста. Каковы показатели его измерения?
2. Определите показатели социально-экономического развития.
3. В чем отличие экономического роста от социально-экономического развития региона?
4. В чем состоят отличие и сходство трех направлений в теории экономического роста?
5. Может ли быть в национальной экономике сформирован экономический рост без социально-экономического развития?
6. Назовите источники и факторы экономического роста.
7. Расскажите о видах экономического роста и их измерении.
8. Что такое устойчивый экономический рост и как его оценить?
9. Какие модели экономического роста вы знаете и как они применяются.
10. В чем суть теории межотраслевого баланса?
11. В чем состоит роль Р. Солоу и Э. Денисона в развитии теории экономического роста?
12. Что понимают под равновесием и сбалансированностью экономики? Какова кривая общего экономического равновесия?
13. Дайте понятие экономического (делового) цикла. Назовите его фазы.
14. Каково современное состояние делового цикла в экономике страны?
15. Дайте характеристику экономического роста в России.
16. Что понимают под сбалансированностью экономического роста.
17. Что понимается под общим экономическим равновесием?

Глава 4. Монополии в региональной экономике

4.1. Региональный монополизм и тенденции его развития

Монопольные процессы сегодня получили широкое распространение во всех сферах экономической деятельности во многих регионах страны и продолжают усиливаться. Их формирование и развитие обусловлено законом максимизации прибыли и является одним из результатов действующей системы государственного управления на всех уровнях общественного производства и во всех звеньях пространства жизнедеятельности населения.

Предпосылками этих процессов в нашей стране являются природные, географические, пространственно-расселенческие, демографические и другие особенности развития и размещения общественного производства. Поэтому проявляются они в основном в региональных административно-территориальных образованиях, оказывая существенное, как правило негативное, влияние на результаты экономической деятельности и могут приводить к злоупотреблениям неограниченной властью в условиях рыночных отношений. Монополизм характеризуется абсолютным преобладанием в региональной экономике единоличных производителей или продавцов продукции и услуг, как правило, обладающих исключительным правом распоряжения ресурсами и результатами своей деятельности.

Пристальное внимание привлекают три главенствующие естественные монополии: ПАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России” (ныне множество естественно-монопольных независимых энергокомпаний) и ОАО “РЖД”, а также близкие к ним по типу “Роснефть”, “Транснефть”, “Росатом”, “Сбербанк” и локальные монополии типа водоканалов, аэропортов, портов, телекоммуникаций, предприятий ЖКХ, рынка строительства и строительной индустрии и т. п.

В этой связи уместно привести нынешний опыт института саморегулирования в строительстве, породивший и порождающий множество монопольных структур. Государственное лицензирование в строительной отрасли было отменено с 1 января 2009 г. На этом настаивали сами застройщики: им казалось, что компа-

нии, занимающиеся проектной, строительной или инженерно-изыскательской деятельностью, объединившись в саморегулируемые организации (СРО), смогут выработать более понятные правила игры на строительном рынке и эффективнее контролировать совместную деятельность. К настоящему моменту в России действуют 502 СРО, которые должны обеспечивать качество, надежность и безопасность инженерных изысканий, проектирования и в конечном итоге самого строительства. Однако, как заявил в мае 2016 г. на Госсовете Президент России В. В. Путин, “по большому счету эти цели так и остались на бумаге” [17]. Президент России потребовал провести реформу института саморегулирования в строительстве. Существующая система дискредитировала сама себя — вместо неподкупного профессионального отношения к делу государство получило бюрократию в лице бизнес-сообщества. СРО занимаются торговлей членством и допусками, а отдельные предприниматели пользуются своим положением в корпоративных интересах, посетовал Президент РФ.

Оздоровить ситуацию планируется за счет нескольких существенных нововведений, оформленных в виде поправок в Градостроительный кодекс РФ. По предложению Минстроя России предполагается, что СРО будут формироваться исключительно по региональному признаку, от обязательного членства в СРО следует освободить малый и средний бизнес, если заключаемые ими договора не превышают 3 млн руб. Требования обязательного членства в СРО только для генподрядчиков полностью разрушат действующую систему саморегулирования, 70 % компаний — малый и средний бизнес — выпадут из СРО и окажутся брошенными. Вместо того чтобы поддерживать малый и средний бизнес, разработчики проекта закона оставляют его один на один с крупными генподрядчиками — монополистами.

В экономической теории существует много разных определений монополизма, а дискуссии по содержанию этого понятия, оценке последствий его реализации, практике использования в системе управления социально-экономическим развитием регионов продолжают. Это свидетельствует о недостаточной разработанности и отсутствии действенных методов регулирования рассматриваемой формы экономических отношений в системе государственного управления.

Анализ показывает, что в последнем десятилетии позиции естественных монополий в экономике нашей страны и ее регионов, несмотря на повторяющиеся кризисы, нестабильность экономического роста, инфляцию и другие негативные причины, занимают сравнительно устойчивое положение, характеризующееся неменяющимся удельным весом своего вклада в формирование общественного продукта (табл. 2).

Таблица 2

**Позиции естественных монополий
в региональной экономике**

Показатель	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2015 г.
Оборот организации — всего, млрд руб., в том числе, % к итогу:	36,5	81,2	100	106,5	145
добыча полезных ископаемых	8,6	7,7	8,3	8,5	10
добыча топливно-энергетических ресурсов	7,5	6,7	7,2	6,3	8,2
производство кокса и нефтепродуктов	6,6	5	5,6	4	4,5
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,1	6,7	6,4	6,7	7,5
транспорт и связь	8,4	8,1	7,7	9	10,7
предоставление услуг, включая управление эксплуатацией жилого фонда	4,1	5,2	5	5,4	5,4

Естественные монополии являются главными источниками формирования доходов федерального бюджета. Известно, что в настоящее время более 50 % налога на добычу полезных ископаемых обеспечивают нефтяная, газовая промышленность и некоторые другие отрасли. По нашим оценкам, в предстоящие годы экспорт нефти может обеспечивать ежегодно 30–34 % экспортных доходов, поставка за рубеж нефтепродуктов — 19–21 %, а поставка газа — 12–13 %. Это может составить 64 % и более всех средств федерального бюджета, получаемых от экспорта российских ресурсов.

Приведенные показатели позволяют рассматривать естественные монополии в качестве базового сегмента национально-

го и региональных хозяйств, от результатов функционирования которых зависит экономическая безопасность, уровень жизни населения, темпы экономического роста, позиции страны в мировой системе координат, а также результаты хозяйственной деятельности всех субъектов Федерации, формирующих структуру потребностей населения в товарах и услугах.

Сложившаяся в российской экономике структура естественных монополий была сформирована ПАО “ФСК ЕЭС” в составе 758 подстанций и магистральных линий электропередач протяженностью 118 045 км [94]; ОАО “РЖД” — с сетью железных дорог 82 500 км, занимающих площадь около 1 млн га земель [94]; ПАО “Газпром” — с крупнейшей в мире разветвленной системой сетей транспортировки газа, состоящей из 155 000 км магистральных газопроводов и отводов, ОАО “АК Транснефть”, транспортирующей 93 % добываемой в России нефти, которой принадлежит 47 500 км магистральных нефтепроводов и 386 нефтеперекачивающих станций и др. [94].

Особенностью управления этими структурами является недостаточная их встроенность в систему национального счетоводства, которая широко применяется в нашей стране и за рубежом при оценке результатов деятельности естественных монополий и их влияния на позиции национальной экономики на мировом рынке. С учетом этого было бы целесообразно уровень монополизации экономики в регионах устанавливать на основе показателей концентрации и специализации видов экономической деятельности, применяемых в СНС, а в качестве интегрального критерия, определяющего величину монопольного потенциала региона, использовать показатели валового регионального продукта (ВРП), валовой добавленной стоимости (ВДС), общественно необходимых затрат труда на производство какого-либо товара (ОНЗТ) и коммерческого оборота. Необходимость такого подхода к анализу и прогнозированию естественного монополизма вытекает из его определения, результатов и эффективности функционирования.

Рассматривая опубликованные в экономической литературе определения, характеризующие естественную монополию, следует отметить, что они, как правило, недостаточно полно раскрывают это понятие. Так, например, Энциклопедический словарь экономики и права определяет *естественную монополию* (natural

монополью) как официально признанную объективно обусловленную структуру на производство и продажу товаров и услуг, применительно к которым монополизм обусловлен либо *естественными правами монополиста*, либо соображениями экономической выгоды для всего государства и населения.

На современном этапе развития производственно-экономических отношений процесс региональной монополизации производства из моноструктурного трансформируется в полиструктурную форму межотраслевого и межтерриториального разделения труда и приобретает многоаспектный характер, обусловленный многообразием и динамикой потребностей общества. В системе государственного управления на данном этапе ее развития механизмы идентификации, учета, планирования развития и контроля монополистических экономических отношений, как правило, недостаточно развиты, в связи с чем монополизм является широко распространенным явлением на всех уровнях управления, по своим последствиям оказывает на экономику и уровень жизни населения более значительное влияние по сравнению с конкуренцией.

Позиции государства, связанные с созданием условий для развития конкуренции экономической теорией и практикой управления, только декларируются, но разработке и созданию необходимых условий для этого обычно не уделяется должного внимания. Конкуренция, как правило, связана с новациями, с борьбой за ресурсы, с традициями противостояния нововведениям, не всегда стимулируется, часто требует дополнительных затрат средств и усилий, носит преимущественно пассивный характер, в то время как осуществление монопольной политики, как правило, не требует значительных усилий, органически связано с интересами хозяйствующих субъектов, менее подконтрольно органам власти и населению.

Процессы монополизации осуществляются в основном административными методами, а повышение уровня конкурентоспособности — экономическими, научно-техническими, технологическими инструментами. В конечном итоге это дает возможность монополисту устанавливать варианты первоочередного удовлетворения потребностей за счет выбора наиболее эффективных путей перераспределения платежеспособного спроса с целью получения монопольно высокой прибыли и дополнительного, не всегда поддающегося учету дохода. Так, например, по оценке Е. Г. Чи-

стякова, только три крупнейшие естественные монополии России (Газпром, ЕЭС и РЖД) производят 13,5 % ВДС, сосредотачивают на своих предприятиях 4,0 % занятых рабочих и служащих, 27,9 % основных средств, 16,0 % прибыли, 18,6 % налоговых сборов, почти 16,0 % экспорта [94].

Понятие *регионального монополизма* как инструмента обеспечения интересов региональных администраций, хозяйствующих субъектов, предприятий и организаций в сферах производства, распределения, обмена и потребления разных видов общественных благ (товаров и услуг) следует органически связывать с процессом удовлетворения динамично развивающихся потребностей нынешнего поколения за счет ущемления возможностей улучшения жизненного уровня, условий проживания и воспроизводства будущих поколений.

Региональный монополизм приобрел системный, организационно-административный, интегрально генерирующий характер. О системно-административной форме организации регионального монополизма свидетельствует повсеместно распространенный на все виды естественных монополий механизм перекрестного субсидирования, используемый в процессе государственного регулирования развития естественных монополий. Однако практика показывает, что этот механизм в действительности не позволяет сдерживать развитие монопольных управленческих решений, ориентированных на снижение затрат в процессе производства определенных видов товаров и услуг, предназначенных для удовлетворения потребностей населения и экономики соответствующих субъектов Федерации. Более того, действие этого механизма всецело направлено на получение максимальной прибыли монопольными предприятиями и организациями.

Понятие *естественной монополии* необходимо рассматривать и увязывать прежде всего с пространственным аспектом регионального экономического развития, с размещением производительных сил, с ресурсным потенциалом региона, с технологическими особенностями производства товаров и услуг, с содержанием понятия общественного блага, его неисключаемостью и незаменимостью в потреблении, с административно-управленческой формой организации производства, с отсутствием условий для развития конкуренции, а также с интеллектуальным потенциалом

монополистической структуры. В отличие от искусственной, естественная монополия существует безотносительно к усилиям и действиям государства и закона.

В настоящее время в экономической литературе не раскрыто содержание монопольного потенциала, а идентичное ему понятие монопольной власти рассматривается в основном только с позиций эластичности спроса, тарифов и цен, что является важным, но отнюдь не единственным фактором, обеспечивающим монопольную власть фирмы на рынке. Спрос на продукцию отдельной фирмы не может быть менее эластичным, чем рыночный спрос. Чем большее количество фирм представлено на рынке, тем более эластичен будет спрос на продукцию каждой из них. Поэтому в качестве критерия для определения монопольной власти следует использовать не только ценовые индикаторы, но также и факторы, формирующие масштаб коммерческого оборота монопольной фирмы, а также количество фирм на рынке. К сожалению, естественные монополии как особая форма общественного производства, привязанная к пространству, к конкретной территории, к землепользованию и жизнеобеспечению населения в действующей системе государственного управления, как уже было отмечено, выделена недостаточно четко и не обладает действенными механизмами обеспечения сбалансированности и оптимизации федеральных, региональных и местных интересов между собой.

Административно-управленческие, размещенческо-географические, экологические, земельно-пространственные и инфраструктурные факторы в настоящее время усиливают свое воздействие на формирование и развитие регионального монополизма. Одной из важнейших задач исследования процесса развития монополизма в отечественной экономике являлась идентификация региональной его составляющей, с тем чтобы на основе ее анализа попытаться ответить на вопрос о влиянии территориальных и природно-ресурсных особенностей России на формирование чрезмерно централизованной монопольной среды, снижающей темпы и эффективность экономического роста страны и регионов.

4.2. Электроэнергетика как монополизирующий фактор развития экономики страны и регионов

Сложившийся в отечественной экономике энергетический сектор на сегодняшний день приобрел ярко выраженный гипермоно-

полный, системообразующий и консервативно-устойчивый характер. Важным признаком развития электроэнергетической отрасли является высокая региональная концентрация энергетического потенциала, сосредоточенного в основном в СЗФО, УФО и в СибФО и оказывающего сильное влияние на создание предпосылок формирования разных типов и видов монополизма в других регионах страны. Одной из важнейших особенностей развития энергетики в отечественной экономике является формирование под ее воздействием управленческого монополизма. В частности, анализ показывает, что в ближайшие два десятилетия в России и в других странах мира электроэнергетика как стратегическая отрасль в структуре национальной экономики, несмотря на осуществленные, но пока еще не завершенные трансформации, будет продолжать играть определяющую роль в обеспечении комфортных условий жизнедеятельности населения, формирования доходов федерального и региональных бюджетов и перевода общественного производства на инновационный путь развития. Наряду с этим на основании исследования динамики затрат на электроэнергию в затратах на производство и реализацию важнейших видов товаров и услуг в территориально-отраслевом разрезе, на примере расчетов индексов энергоцелевых и энергозатратных показателей экономических районов страны Е. Г. Чистяковым сделан вывод о том, что электроэнергетика наряду с нефтяной и газовой отраслями производства является одним из основных факторов развития и продолжающегося усиления монополизма в отечественной экономике. При этом региональная составляющая в динамике указанных затрат имеет более сильную дифференциацию по сравнению с отраслевой [94].

Региональные сегменты экономического пространства страны характеризуются высоким уровнем концентрации энергетического потенциала преимущественно в северных регионах страны, относительно высокими энергоцелевыми показателями Центрального, Поволжского, Уральского регионов, резкой дифференциацией энергозатратных параметров. Проф. Е. Г. Чистяковым установлено, что индекс энергообеспеченности экономического района (I_{30}) можно приближенно вычислить по формуле

$$I_{30} = \Pi/T \cdot \Pi/Ч \cdot Э/\Pi = \Pi/T \cdot Э/Ч,$$

индекс энергоэффективности (результативности) энергопотребления (I_{33}) можно определить также приближенно по формуле

$$I_{эз} = \text{ВРП} \cdot \text{Ч} / \text{Т} \cdot \text{Э} / \text{Ф} = \text{ВРП} / \text{Ч},$$

где П — потребление энергоресурсов (млн т у. т.);

Т — территория, млн км²;

Ч — численность населения, тыс. чел.;

Э — производство электроэнергии, млрд кВт · ч;

Ф — основные фонды, млрд руб.;

ВРП — валовой региональный продукт, млрд руб.

4.3. Измерение позиций естественных монополий в экономическом пространстве страны и ее регионов

С учетом вышеизложенного идентификация позиций естественных монополий в экономическом пространстве страны должна производиться с учетом оценки степени монопольной власти. В настоящее время большинство показателей монопольной власти явно или неявно оценивают или величину экономической прибыли, или разницу между ценой и предельными издержками. В частности, чтобы оценить норму экономической прибыли, используют коэффициенты: Бэйна, Лернера, Тобина, рыночной концентрации, индекс Джини, предельную сумму приобретенных активов и др. Эти и другие коэффициенты устанавливаются на основе динамики эластичности дохода от цены.

Основной недостаток использования этих индикаторов заключается в том, что они могут и, как правило, рассчитываются на уровне конкретной фирмы. Использование такой методологии тарификации и ценообразования на товары и услуги естественных монополий в условиях действующей в нашей стране структуры межбюджетных трансфертов и субсидий создает для хозяйственных руководителей дополнительные возможности извлечения прибыли без снижения затрат, используя административные методы. Эти критерии оценки степени монопольной власти и потенциала рынка необходимы для обоснования и разработки стратегических ориентиров проникновения на рынок, захвата его большей доли или его монополизации для уровня фирмы.

Поэтому в качестве критерия для определения монопольной власти на уровне конкретного региона следует использовать показатели спроса региона на данный вид продукции и услуг, масштаб коммерческого оборота формируемого в процессе удовлет-

ворения выявленного спроса, а также количество фирм на рынке, показатели локальной концентрации выпуска, количество действующих предприятий и др. Наряду с этими критериями, в случае если в регионе размещено несколько предприятий естественной монополии одинакового вида деятельности, следует также использовать и другие. Обладание монопольной или рыночной властью означает, что кривая спроса на продукцию монополии имеет отрицательный наклон.

Для идентификации позиций и уровня развития монополизма в экономике предлагается использовать коэффициенты специализации и коэффициенты концентрации производства, рассматриваемые на основе информации о “Выпуске по видам экономической деятельности” и о “Валовой добавленной стоимости”. Формирование матрицы выпуска продукции и услуг в данном случае осуществляется по схеме, регламентированной СНС. При этом *коэффициент специализации* характеризует долю производства отраслевой продукции в общем объеме производства продукции предприятиями данной отрасли, а *коэффициент концентрации* — долю производства продукции определенного вида на специализированных предприятиях в общем объеме ее производства на всех предприятиях.

Кроме того, на начальном этапе исследования также определяются коэффициенты локализации выпуска товаров и услуг. *Коэффициент локализации анализируемого производства* предложено измерять как отношение удельного веса рассматриваемого вида деятельности (или данной отрасли) в структуре производства к удельному весу того же вида деятельности (или же той же отрасли) в стране. Этот расчет производится по валовому внутреннему (или же валовому региональному) продукту, коммерческому обороту, количеству предприятий и организаций, основным промышленным фондам, площади территории, численности занятых и др. Для определения этих коэффициентов используются интегрированные счета: выпуска товаров и услуг, производства товаров и услуг в текущих ценах, а также отраслевые счета выпуска и производства товаров и услуг по видам экономической деятельности. Принципиальная схема модели этих расчетов приведена на рис. 3.

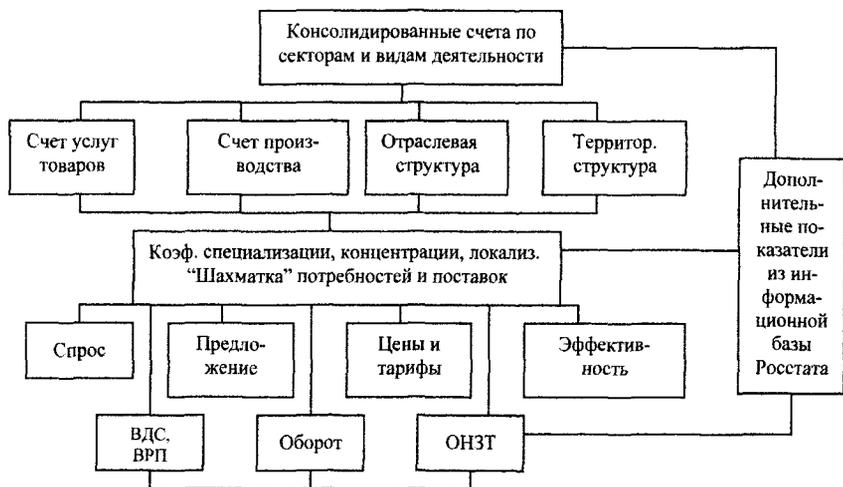


Рис. 3. Принципиальная схема модели управления монополизацией на основе СНС [94]

Результаты этих расчетов должны представляться в интегрированной таблице формирования выпуска товаров и услуг по видам экономической деятельности и по годам анализируемого периода.

В настоящее время отсутствует действенная система антимонопольного регулирования монополистической деятельности. В условиях рынка монополичный потенциал можно рассматривать в качестве тенденции роста концентрации оборота монопольной продукции, приходящейся на одно предприятие (табл. 3).

Таблица 3

Динамика концентрации производства, составленная на основе коэффициентов отгрузки на одно предприятие

Показатель	2005 г.	2008 г.	2010 г.	2011 г.	2014 г.	2015 г.
Добыча ПИ	0,43	0,58	0,62	0,76	0,81	0,83
ДТЭПИ	0,91	1,17	1,29	1,56	1,60	1,61
ПРЭГВ	0,43	0,60	0,52	1,00	1,04	1,07
ППЭ	0,58	0,77	1,18	1,14	1,20	1,21
СОРВ	0,87	1,31	1,86	1,99	2,05	2,07

Обозначения: ПИ — полезные ископаемые; ДТЭПИ — добыча топливно-энергетических полезных ископаемых; ПРЭГВ — производство и распределение электроэнергии, газа и воды; ППЭ — производство электроэнергии; СОРВ — системы очистки и рециркуляции воды.

4.4. Влияние регионального монополизма на эффективность экономики регионов

В регионах, характеризующихся высоким уровнем развития регионального монополизма, доля ВДС в коммерческом обороте предприятий и организаций, как правило, снижается (рис. 4).

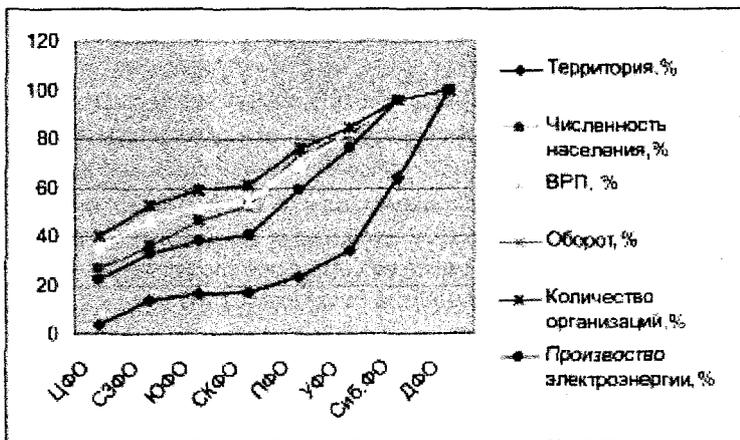


Рис. 4. Факторы формирования спроса и предложения на производство и поставку электроэнергии

Из этого графика видно, что траектории производства электроэнергии в федеральных округах определяются размерами территории, численности населения, количеством организаций, объемами производства ВРП и величиной рыночного оборота товаров и услуг. Исходя из этих траекторий можно определить зависимость стоимости 1 кВт · ч электроэнергии от объема ее производства и от коммерческого оборота. Эта зависимость иллюстрируется графиком на рис. 5.

Влияние пространства на формирование цены за электроэнергию иллюстрирует график на рис. 6. Из приведенного рисунка следует, что с увеличением масштабов экономического пространства и ростом спроса на электроэнергию ее стоимость может снижаться. Аналогичным способом можно определить влияние расстояния транспортировки электроэнергии на формирование тарифа.

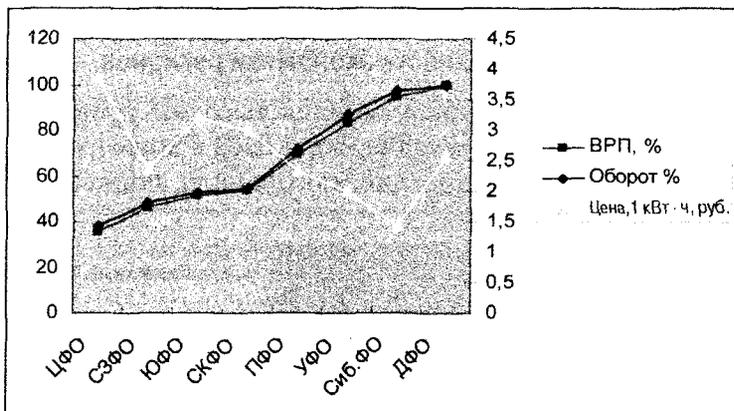


Рис. 5. Влияние объема производства на формирование стоимости 1 кВт · ч

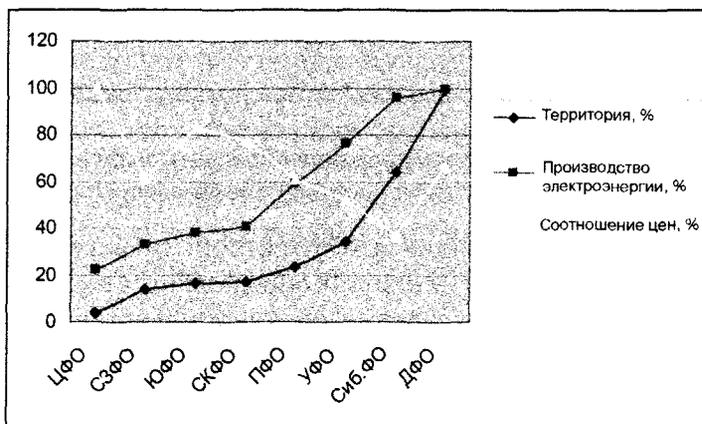


Рис. 6. Влияние предложения электроэнергии на динамику тарифов в федеральных округах страны

С учетом полученных траекторий можно вычислить показатели влияния монополизма на уровень жизни населения. Одна из самых острых проблем на сегодняшний день, с которой сталкиваются национальная и региональные экономики, — это стремительный, а порой и неуправляемый рост цен и тарифов на продукцию естественных монополий. В последнее десятилетие цены на

продукцию и услуги этих монополий росли более быстрыми темпами, чем в других отраслях экономики. Сложившаяся на рынке асимметрия цен, непредсказуемость поведения и действий субъектов естественных монополий активизировали усилия по принятию различных суррогатных систем и методов ценообразования, включая перекрестное субсидирование, трансферты и т. п. Будучи втянуты в решение этой задачи, пытались противостоять ее развитию, монополистические управленческие и административные структуры всеми доступными им законодательными и противоправными методами с самого начала пытались создать видимость развития конкурентного ценообразования в субъектах РФ.

Осуществляемая в отечественной экономике практика регулирования ценообразования на услуги естественных монополий явилась одной из причин того, что средний уровень цен на рынках приобрел тенденцию к повышению. Поскольку монополия предстает в роли единственного производителя и продавца какого-то товара, то она стремится влиять на спрос, делая его более предсказуемым, но не в интересах потребителей. Так, монополия рассчитывает срок службы своих товаров с учетом производственных возможностей своих предприятий и вносит конструкционную “погрешность” в потребительские свойства данных товаров, которая ограничивает их полезность расчетным сроком. По истечении этого срока потребитель товара вынужден его выбрасывать и покупать новый. Монополии стали использовать методы прямой манипуляции поведением потребителей, побуждая их к покупкам не всегда нужных им товаров, широко используя в этих целях рекламу. Основным параметром достижения поставленной цели является удельная энергоемкость регионального валового продукта, т. е. доля потребляемых энергоресурсов в ВРП. Динамика этого показателя по стране в целом и по ее регионам позволяет сделать оценку инфляционных процессов и их влияния на соотношение цен производителей и потребителей отдельных видов товаров и услуг.

По оценкам специалистов, 1 руб., заложенный в тариф на газ, электроэнергию или в стоимость нефтепродуктов в регионах страны, возрастает многократно. Например, в Калужской области это удорожание составляет 6 раз. Это катастрофическим образом подрывает разные сферы производства в регионах.

4.5. Современные проблемы и механизмы взаимодействия естественных монополий с субъектами региональной экономики

Организация свободного оптового рынка электроэнергии и мощности на территории построена по принципу разделения на два сегмента: первый — европейская часть России и Урал, вторая — Сибирь. При этом существуют сетевые ограничения для перетоков мощности из одной зоны в другую, которые обуславливают несбалансированность рынка. Передача электроэнергии по распределительным сетям не выделена в Гражданском кодексе РФ в отдельный вид услуг, поэтому на него не устанавливаются отдельные тарифы.

Таким образом, территория субъекта РФ оказалась закрытой для конкуренции. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в настоящее время в стране по разным причинам заморожено свыше половины мощностей электростанций, их содержание оплачивается потребителями. Следует также отметить еще один недостаток организации рынка. Сегодня на Федеральном (общероссийском) оптовом рынке электрической энергии и мощности действует фактически один оптовый покупатель — это Администратор торговой системы. Электроэнергию оптом перекупают в основном посреднические энергосбытовые компании, которые передают заявки своих клиентов Администратору. Они же заключают договоры с сетевыми компаниями о передаче электроэнергии своим клиентам — розничным потребителям. Целью многих посредников является получение с потребителей сверхдохода, величина которого часто, по имеющимся оценкам, достигает 40 % стоимости поставок [129]. Этому способствует механизм перекрестного субсидирования с целью сглаживания искусственного перекоса: меньших цен на услуги естественных монополий (энергетика, транспорт, связь, нефтегазовая промышленность и др.) для населения и объектов социальной сферы за счет увеличенных тарифов для промышленности и других отраслей материального производства.

В настоящее время в практике государственного регулирования деятельности отраслей и производств естественных монополий применяется свыше 10 различных методов перекрестного субсидирования. Перекрестное субсидирование по сути своей яв-

ляется одной из форм дискриминации цен, т. е. установлением такого их уровня, который покрывает средние общие издержки отрасли [128]. При этом для некоторых потребителей цены устанавливаются выше стоимости представленных товаров и услуг, тогда как для других потребителей — ниже стоимости. Но при этом нет ответа на вопросы, что делать с огромными резервами неиспользуемых мощностей генерирующих источников энергии, мощностей транзитных линий электропередач, магистральных и квартальных тепловых сетей и др.

Перекрестное субсидирование позволяет использовать в расчетах эффективности регулирования естественных монополий завышенных (или заниженных) норм прибыли на капитал, которые могут не соответствовать альтернативной стоимости его использования.

Среди первоочередных мер, способствующих частичному устранению указанных и других недостатков, на рынках товаров и услуг естественных монополий предлагается: рассмотреть возможность целесообразности трансформации действующей системы организации их управления на основе развития форм частногосударственного партнерства в федеральных округах и отдельных субъектах Федерации, создать оптовые рынки электроэнергии в границах федеральных округов, разработать и внедрить методологию установления на этих рынках средневзвешенных цен с учетом спроса и предложения товаров и услуг вместо цены последнего отобранного поставщика. *Важным условием устранения имеющихся недостатков в области установления тарифов на оплату услуг естественных монополий является ориентация на использование в качестве базовой стоимости устанавливаемого тарифа общественно необходимых затрат. Величина этих затрат должна определяться отчетными показателями счета производства общественного продукта по СНС.* Наряду с этим необходимо учитывать, что естественные монополии создают более устойчивую среду для формирования рентных доходов и их эффективного использования в качестве одного из весомых источников инновационного обновления их технологической базы.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение естественного монополизма.
2. Назовите формы естественных монополий.

3. Какие показатели характеризуют масштаб развития монополизма?
4. Охарактеризуйте развитие электроэнергетики как монопольной отрасли экономики.
5. Назовите отличия естественного монополизма от регионального.
6. Как влияет монополизм на формирование бюджета страны и регионов?
7. Какое влияние оказывают монополии на инфляцию?
8. Как обосновать влияние территориального фактора на формирование цены на электроэнергию?
9. Обоснуйте необходимость и принципы встраивания процесса управления монополией в СНС.
10. Сформулируйте главные отличия между монополией и конкуренцией.
11. Что следует понимать под свободным рынком монопольного товара?
12. Назовите основные меры по совершенствованию управления монопольными процессами.

Раздел II. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Глава 5. Государственное регулирование территориального развития

5.1. Сущность государственного регулирования социально-экономического развития регионов

Государственное регулирование экономики — это деятельность органов государственной власти по выработке и реализации управленческих решений, обеспечивающих создание благоприятных условий для устойчивого и стабильного экономического и социального развития общества, повышения конкурентоспособности, приумножения национального благосостояния и укрепления позиций страны в мировой хозяйственной системе. Государство в процессе регулирования социально-экономического развития страны выполняет три основные функции: *стабилизирующую, распределительную и дистрибутивную*.

Объективная необходимость государственного регулирования национальной экономики обусловлена, с одной стороны, несовершенством рынка, стремлением бизнеса к максимизации прибыли, а с другой — обязанностями государства выполнять конституционные гарантии.

Теоретические основы государственного вмешательства в сферу экономической деятельности разрабатывались и дискутировались учеными разных направлений и школ экономической науки. Однако общепринятой точки зрения на роль и участие государства в управлении экономикой до сих пор не выработано.

Таким образом, можно констатировать, что целостная теоретическая концепция государственного вмешательства в экономику пока еще находится в стадии разработки и обсуждения. В экономической теории и в мировой практике по данной проблеме сформировались три концептуальных подхода к ее решению, основанные на *невмешательстве государства, ограниченной интервенции и активном вмешательстве (экспансия)*. Однако, по-видимому, ни один из этих подходов не может быть самодостаточным, потому что экономика любого современного государства характеризуется сложной структурой внутрисекторных и межнациональных взаимодействий, формируемых материальными, трудовыми, денежно-финансовыми потоками ресурсов, сосредоточенных в определенных секторах, отраслях, корпорациях национальной экономики, являющихся ее объектами и используемых в процессе общественного производства хозяйствующими субъектами для достижения различных целей в политической, экономической, экологической и других сферах деятельности.

К показателям, позволяющим определить степень государственного вмешательства в экономику, в настоящее время принято относить:

- долю ВВП, перераспределяемую через государственный бюджет и внебюджетные фонды;
- долю государственной собственности в национальных активах, в национальном богатстве;
- удельный вес государственных программ в общем объеме инвестиций в экономике.

Кроме указанных показателей для определения степени государственного вмешательства в экономику можно также использовать удельный вес занятых на государственных предприятиях в общем количестве занятых в экономике, удельный вес продукции, товаров и услуг, производимых на государственных предприятиях в общем объеме данных видов продукции по стране, удельный вес количества государственных предприятий в общем количестве зарегистрированных в стране предприятий и др.

Государственное регулирование национальной экономики, как правило, осуществляется законодательством, администрированием, информированием, бюджетированием, финансированием, программированием и др.

Государственное регулирование регионального развития в условиях рыночных отношений представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контрольного характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

Термины “государственное регулирование регионального развития” и “государственная региональная политика” идентичны, государственное регулирование регионального развития тесно сопрягается с формированием и реализацией региональной политики.

Система государственного регулирования экономики в своем формировании и развитии прошла ряд этапов: от создания общих рамочных условий для хозяйственного развития через разрозненные и несогласованные между собой акции государственного регулирования до становления общегосударственного среднесрочного программирования со все более адресным, дозированным и комплексным использованием инструментов в государственном регулировании экономики.

Выделяются две ведущие формы регулирования регионального развития: *активная*, которая предполагает применение специализированных инструментов и характеризуется заметным влиянием на социально-экономическое развитие регионов; *пассивная*, которая выражается в воздействии “встроенных стабилизаторов”, оказывающих неявное воздействие среди других направлений государственной деятельности.

Основными целями государственного регулирования развития региональной экономики являются экономическая и социальная стабильность, поддержание равновесия между экономической эффективностью развития регионов и социальными стандартами уровня и качества жизни населения в регионах, а также содействие укреплению и совершенствованию существующего строя внутри страны и за рубежом, адаптация его к изменяющим условиям.

Цели и задачи государственного регулирования развития региональной экономики подразделяются на следующие типы:

— направленные на сохранения существующего положения на хозяйственных объектах региона в процессе воспроизводства;

- стимулирующие прогрессивные изменения в регионе;
- направленные на внедрение в экономику региона новых совершенных форм деятельности и инновационных технологий;
- косвенно влияющие на осуществление основной цели.

Цели и задачи определяются на основе установления региональных проблем, стратегии развития регионов, политических и социально-экономических условий.

Важнейшими принципами разработки целей государственного регулирования регионального развития в нашей стране являются:

- соответствие конкретной цели сути существующего общественно-экономического строя;
- научная обоснованность и эмпирическая необходимость ее осуществления;
- оправданность постановки и реализации любой цели государственного регулирования регионального развития;
- постановка и достижение любой цели только во взаимодействии со всеми остальными целями и в соответствии с ее местом в системе ранжирования приоритетов цели;
- наличие финансовых, организационных средств и кадров для достижения целей;
- ясность, понятность и желание широких масс населения реализации целей.

Объектами государственного регулирования регионального развития выступают условия, процессы, отношения, элементы и секторы национального экономики, функционирование которых рыночный механизм обеспечивает неудовлетворительно, т. е. это болевые проблемные точки региональной экономики, требующие в условиях рыночных отношений постоянного наблюдения, проведения пространственного анализа и региональной диагностики, подбора инструментов и средств снятия напряжения, смягчения и разрешения кризисов, принятия оперативных или профилактических мер.

Государственное регулирование социально-экономического развития регионов существует и развивается, потому что оно необходимо, это безальтернативный путь поддержания социально-экономической стабильности современной системы рыночной экономики.

5.2. Комплексное социально-экономическое прогнозирование и планирование — важнейшее направление государственного регулирования развития регионов.

Региональное стратегическое планирование

Прогнозирование (от греч. *prognosis*) — это обоснованное предвидение развития ситуации, опережающее отражение будущего; вид познавательной деятельности, направленный на определение тенденций динамики конкретного объекта или события на основе анализа его состояния в прошлом и настоящем.

Основными **подходами к прогнозированию** являются: *генетический* (Н. Д. Кондратьев), который основывается на предстории развития объекта, фиксирует его основополагающие факторы, определяющие особенности развития; целевые установки социально-экономического развития (СЭР) роли не играют, и *телеологический* (С. Г. Струмилин), который базируется на целевых установках развития данного объекта и степени его приближения к поставленным задачам.

Комплексный экономический прогноз (в обобщенной форме развитие экономики и социальной сферы региона) преследует две *цели*: предоставление правительству региона информации для принятия решений в области социально-экономической политики; его показатели служат *основой для разработки показателей проекта государственного бюджета региона*.

При этом *инструментами комплексного анализа* являются: экстраполяция; эконометрические расчеты; система макроструктурных моделей (модифицированная МОБ, модель динамики капитала и инвестиций в реальный сектор).

Основные задачи и направления прогнозирования развития экономики в условиях перехода к рыночному типу хозяйствования были определены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”. Данный закон определил *систему государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации*:

— прогнозы на долгосрочную (10 лет), среднесрочную (от 3 до 5 лет) и краткосрочную (1 год) перспективы;

— концепцию социально-экономического развития страны в долгосрочной перспективе, разрабатываемую на основе долгосрочного прогноза;

— программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, основу которой должны составлять положения, содержащиеся в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации;

— прогноз на краткосрочную перспективу, разрабатываемый ежегодно на основе ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию;

— федеральные целевые программы, намеченные к финансированию за счет средств федерального бюджета;

— проектировки развития государственного сектора экономики на каждый предстоящий год.

В рассмотренном выше законе и разработанных к нему методических рекомендациях (“Сценарные условия функционирования экономики на три года”, “Типовой макет Программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации” и др.) практически полностью отсутствует оценка роли и места органов государственного управления и общественных структур в прогнозировании социально-экономического развития регионов.

Можно предложить следующую схему разработки системы прогнозов и участия в этом процессе органов управления и общественных структур (рис. 7).

В основе этой системы лежит стратегия территориального развития России, рассчитанная на долгосрочный период. В рамках этой стратегии разрабатывается федеральный прогноз социально-экономического развития страны, который не должен ограничиваться только двумя вариантами, инерционным и оптимистическим. Практика показывает, что наиболее оправданным является *прогноз по трем вариантам*: первый и третий как бы очерчивают границы, в пределах которых могут складываться траектории развития при действии неблагоприятных и благоприятных условий, а второй — средний, как правило, характеризует наиболее вероятностное развитие событий. При этом надо особо подчеркнуть, что средний вариант нельзя считать без первых двух, поскольку факторы, определяющие границы возможного развития, могут меняться во времени и водораздел между крайними

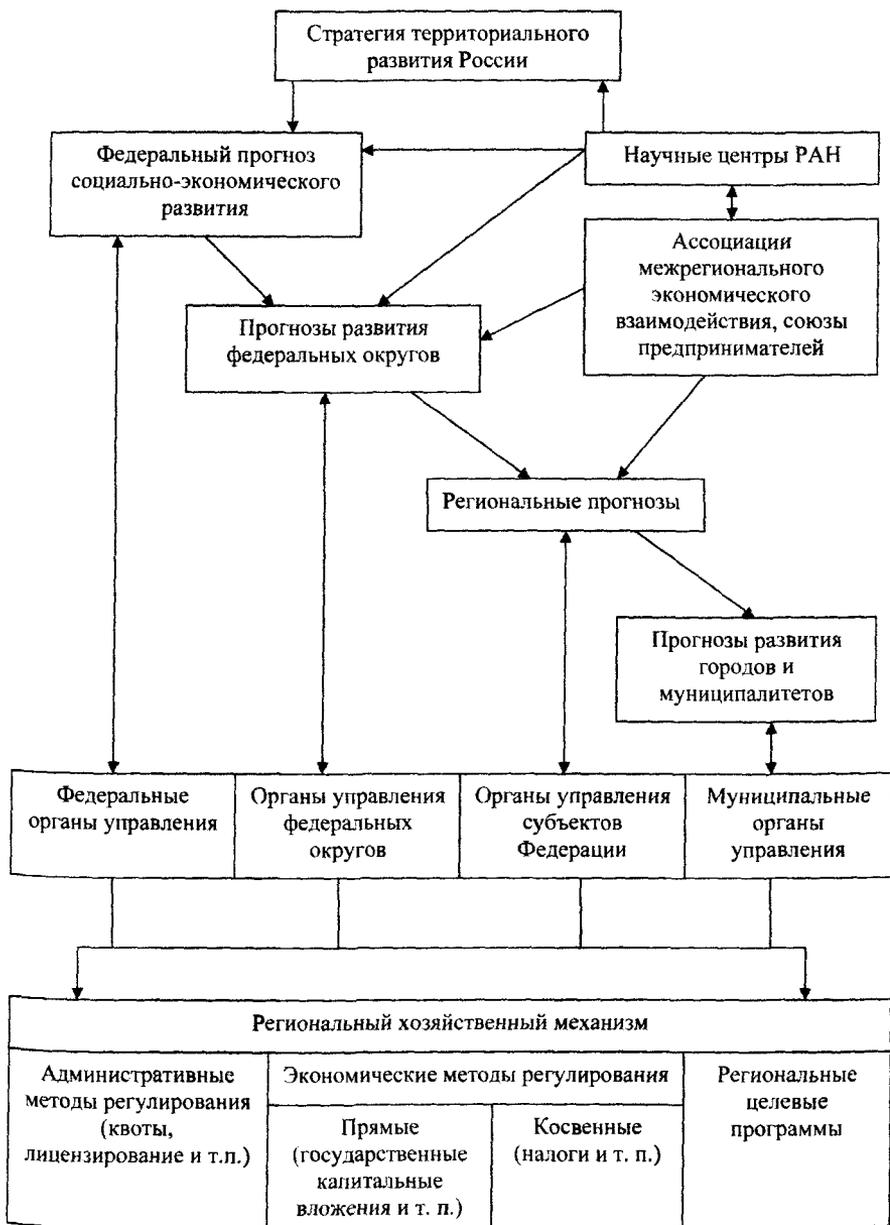


Рис. 7. Схема разработки системы прогнозов

траекториями может меняться, тем самым влияя на траекторию развития по среднему варианту. Средний вариант в связи со сказанным не может быть заменен вариантом, рассчитанным методом экстраполяции.

С учетом федерального прогноза разрабатываются прогнозы развития федеральных округов, региональные прогнозы и прогнозы развития городов и муниципалитетов. Тем самым осуществляется технология прогноза “сверху вниз”, за которой идет обратный процесс: “снизу вверх”. Важность этой итерации заключается в том, что на стадии “снизу вверх” проявляется инициатива с мест, имеется возможность включать в прогноз резервы и предложения местных органов власти по улучшению развития экономики. Поэтому в подготовке прогнозов всех уровней должны принимать участие как государственные органы управления, так и межрегиональные объединения и союзы предпринимателей. В этой важной работе также должно активно участвовать научное сообщество. Главными научными центрами по прогнозам целесообразно сделать региональные отделения РАН (Северо-Западное, Уральское, Сибирское, Дальневосточное). Необходимо подключить к этой работе и научные организации других федеральных округов.

Все виды прогнозов должны разрабатываться на срок 5–10 лет с внесением необходимых корректив, учитывающих изменения в факторах экономического развития, как внешних, так и внутренних. Эти коррективы целесообразно осуществлять ежегодно с изменением горизонта прогноза.

Прогноз должен включать в себя следующую *систему показателей*:

- валовой внутренний (региональный) продукт в целом, в том числе на душу населения;
- численность постоянного населения;
- производительность труда;
- объем промышленного производства;
- объем сельскохозяйственного производства;
- доходы населения и его покупательная способность;
- розничный товароборот;
- экспорт и импорт;
- инвестиции в основной капитал;
- объем платных услуг населению;

- прибыль по всем видам деятельности;
- амортизация;
- фонд заработной платы;
- экономически активное население (ЭАН);
- занято в экономике;
- уровень безработицы, % к ЭАН;
- численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, % к общей численности населения.

Эти показатели могут уточняться и перечень их дополняться, однако они являются необходимыми для разработки научно обоснованных прогнозов.

Важными центрами многосторонней деятельности по разработке и реализации прогнозов социально-экономического развития страны и регионов в последнее время становятся аппараты уполномоченных Президента РФ в федеральных округах и общественные структуры, складывающиеся при этих органах. Так, например, советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах могут рассматривать:

- прогноз социально-экономического развития в целом по стране и предложения к разработке такого прогноза по соответствующему федеральному округу;
- проект прогноза социально-экономического развития федерального округа и его отдельных территорий;
- методические рекомендации по разработке проектов прогнозов и системе показателей;
- опыт разработки прогнозов отдельными субъектами Федерации, входящими в федеральный округ;
- результаты экспертизы представленных проектов прогнозов социально-экономического развития территорий;
- работу в межрегиональных ассоциациях экономического взаимодействия, советов предпринимателей по вопросам перспективного развития экономики субъектов РФ и др.

В разработке прогнозов социально-экономического развития территорий существенную роль призваны сыграть межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. В России с ее обширной территорией, разнообразием природных и сырьевых ресурсов, неодинаковыми уровнями развития экономики регионов, спецификой производства многие проблемы носят межрегио-

нальный характер и требуют совместных усилий нескольких регионов для своего решения. Поэтому ассоциации должны поддерживать проведение прогнозных расчетов изменений в развитии и размещении производительных сил территорий в рамках ассоциаций, а также входящих в соседние ассоциации.

Для этого у ассоциаций есть возможности привлекать к составлению прогнозов широкие круги научных работников и целые научные коллективы, а также ведущих специалистов управленческих структур. В прогнозах должно учитываться все разнообразие природных, экономических, социальных, демографических, экологических, историко-культурных, этнических и других особенностей субъектов Федерации и национальных автономий. Другим важным условием успешности прогнозов является по возможности согласованная по срокам и методологии разработка таких прогнозов всеми ассоциациями, что позволило бы добиться комплексного подхода к постановке наиболее актуальных целей и задач страны в целом.

Исходя из прогнозов и определения приоритетов развития, разрабатываются наиболее важные межрегиональные программы. В этих целях, в соответствии с принятыми методическими документами по разработке межрегиональных программ, осуществляется следующая процедура:

- от имени региональных ассоциаций формируется предложение о разработке программы;
- создается рабочая группа совместно с заинтересованными ассоциациями, которая уточняет цели и содержание программы;
- проект программы рассылается субъектам Федерации, входящим в состав ассоциации, для детальной корректировки и доработки.

В существующих методических указаниях и в процедуре разработки программ практически ничего не сказано об особенностях формирования межрегиональных программ. На практике это привело к тому, что большинство межрегиональных программ зачастую являлись простым сводом межрегиональных программ субъектов РФ, входящих в ассоциацию, без четко выделенных приоритетов развития, имеющих большое значение для всех территорий ассоциации. Поэтому следует поддержать точку зрения Я. В. Попаренко, что в функциональном отношении межрегиональные

программы решают свои, строго определенные задачи. В связи с этим “в программах ассоциаций экономического взаимодействия следует отражать в первую очередь основные задачи функционирования самих ассоциаций:

- обеспечение интеграционного эффекта социально-экономического развития как внутри ассоциации, так и между ассоциациями;

- решение крупных народно-хозяйственных задач, стоящих перед всеми или несколькими субъектами Федерации, входящими в ассоциации, а также объединение усилий для решения задач, стоящих перед несколькими соседними ассоциациями;

- активное участие в решении крупных общегосударственных и даже международных проблем;

- кардинальное улучшение экономической и социальной обстановки в связи с решением программных проблем не только в отдельных регионах, но и в ассоциациях в целом, а также зачастую в нескольких ассоциациях и в стране” [77].

Для того чтобы межрегиональные программы выполнялись, нужно соответствующее финансовое и кадровое обеспечение, что невозможно без активной поддержки со стороны центра.

В настоящее время довольно трудно обеспечить в необходимом объеме финансирование межрегиональных программ по следующим причинам:

- недостаточен объем доходной части бюджетов всех уровней, направленный на программы развития и реализацию инвестиционных проектов;

- высока степень инвестиционных рисков;

- отсутствует баланс экономических интересов субъектов РФ;

- слабо развита отечественная банковская система и отсутствует вторичный рынок финансовых инструментов;

- имеется диспропорция между реальной стоимостью корпоративных активов и их приватизационной оценкой;

- недостаточна эффективность использования различных активов, находящихся в ведении органов государственной власти территорий и местного самоуправления;

- несбалансированно действующее федеральное законодательство и региональные нормативные акты, регламентирующие инвестиционную деятельность.

Поэтому межрегиональные программы должны в обязательном порядке получать федеральный статус. Важную роль ассоциации могут сыграть и в разработке методического инструментария подготовки межрегиональных программ, обосновании критериев расчетов их экономической эффективности, что чрезвычайно важно для работы экспертных комиссий и осуществления экспертиз.

Для повышения эффективности межрегиональных программ должны быть четко расписаны приоритеты во времени. Необходимо прежде всего обосновать первоочередные цели, достижение которых сулит максимально быстрый эффект в короткий срок (1–3 года). Решение первоочередных задач позволит создать необходимый задел для успешного достижения долгосрочных целей, требующих, как правило, значительных инвестиций. Такой расклад реализации межрегиональных программ во времени позволяет повысить эффективность программных мероприятий, ее инвестиционную привлекательность.

Любой региональный прогноз социально-экономического развития должен быть ориентирован на решение задач комплексного развития территории. К числу таких задач мы относим:

- повышение уровня жизни населения;
- рациональное размещение производительных сил на территории региона;
- комплексное использование региональных ресурсов (производственных фондов, трудовых, финансовых, материальных, природных);
- повышение эффективности регионального производства, его объема и качества;
- восстановление и поддержание благоприятной окружающей среды.

Указанные задачи в современном прогнозировании решаются двумя способами: *территориальным* и *отраслевым* прогнозированием. Данные подходы не являются равнозначными, на практике отраслевые прогнозы в рамках региона разрабатываются и используются в большей степени в связи с большей информационной доступностью и сложившейся реальной структурой управления. Рассмотрение территориальных прогнозов развития зачастую происходит на основе отраслевых прогнозов, при этом нарушается принцип системного подхода. Полученные таким образом

региональные прогнозы представляют собой, по сути, простую механическую сводку отраслевых прогнозов в рамках региона.

Для согласования отраслевых прогнозов, разрабатываемых для страны и региона, и территориальных комплексных прогнозов необходимо реализовать следующие *положения*.

1. В основе разработки регионального социально-экономического прогноза должна лежать вся совокупность задач комплексного развития территории, а не отдельных отраслей.

2. Для выявления реальных возможностей развития региона необходим полный учет всех ресурсов, находящихся на его территории, а также тенденций изменения их объема и качества.

3. Целесообразно выделить в рамках региона те территориальные объекты, которые имеют наибольшее значение для его социально-экономического развития (административные единицы, населенные пункты, градообразующие предприятия, крупные промышленные узлы).

4. При разработке регионального прогноза необходимо рассмотреть и установить приоритеты развития выделенных территориальных объектов, а также предусмотреть механизмы реализации приоритетных направлений развития.

5. Для обобщения и объединения неравноценных региональных задач в едином комплексном прогнозе должна быть создана территориальная информационная база.

6. При использовании отраслевых прогнозов необходима проверка их соответствия друг другу и целям социального развития региона. Такая проверка должна осуществляться с использованием метода межотраслевого баланса и принципа Парето-оптимальности.

7. Социально-экономический прогноз должен содержать анализ положительных и отрицательных моментов процессов глобализации, воздействующих на экономику региона.

Учет данных положений способен устранить сложившиеся недостатки регионального прогнозирования и удовлетворить возросшие требования, предъявляемые к современному социально-экономическому прогнозу.

Плановая деятельность — естественная и необходимая функция субъекта управления. В системе государственного управления планирование носит всеобщий характер. План — это не толь-

ко желаемый результат, но и способы его достижения, и в этом состоит главное отличие планирования и прогнозирования. Планирование как процесс складывается из разработки, составления, контроля за ходом выполнения и корректировки плана. Планы разрабатываются на какой-либо временной период. Краткосрочные планы ориентированы на период до одного года. Среднесрочные планы составляются, как правило, на период времени от одного года до пяти лет. Долгосрочные планы разрабатываются на период 5–20 лет.

Приоритетами регионального развития России, разработанными Министерством регионального развития России в рамках “Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации”, выступают: формирование сети “опорных” регионов; формирование региональных модулей Национальной инновационной системы России; создание условий для модернизации промышленности, поддержка и развитие конкурентоспособных экономических (территориальных, производственных) кластеров; создание системы управления человеческими ресурсами, развитие региональной занятости населения; улучшение качества государственного и муниципального управления в регионах. *Механизмы* социально-экономического развития регионов: 1) генеральная схема пространственного развития страны, т. е. функциональное зонирование территории; 2) правовая поддержка развития регионов (ставится необходимость принятия федеральных законов о пространственном развитии Российской Федерации и об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации); 3) информационные (система федерального мониторинга региональных социально-экономических показателей); 4) организационно-финансовые (межведомственная комиссия при Минэкономразвития России, федеральные целевые программы).

Принятие и реализация стратегии развития регионов в *краткосрочной* перспективе позволит достичь следующих результатов: увеличение скорости прохождения управленческих решений федерального уровня на уровень регионов и повышение их результативности; повышение уровня кооперации между регионами и уменьшение барьеров на пути свободного перемещения между ними ключевых ресурсов развития (человеческих, финан-

совых, управленческих, интеллектуальных и др.); повышение эффективности использования федеральных финансов; закрепление региональной политики в соответствующих институтах (законы, нормы и правила) и организационных структурах; появление рынка доступного жилья и модернизация системы ЖКХ.

Среднесрочные результаты: повышение мобильности населения; формирование структуры из шести — девяти опорных регионов, являющихся лидерами развития страны и конкурентоспособных на мировом уровне; повышение количества выдаваемых ипотечных кредитов; интеграция в экономическое пространство страны приграничных территорий соседних государств.

В *долгосрочной* перспективе — это следующие результаты: сохранение территориальной целостности страны; сокращение площадей официально выделяемых кризисных территорий; Россия оформит свой глобальный регион, сопоставимый с мировыми глобальными регионами.

Исторические особенности России в пространственном развитии связаны с приоритетами стратегического характера. В XVII и начале XVIII вв. основная цель — “прорубить” окно в Европу; в XVIII в. — выход к Черному морю. Во второй половине XVIII и в XIX вв. — освоение Сибири и Дальнего Востока. Причем реализация этих стратегических задач вовсе не сводилась лишь к завоеванию территории. Основная цель — их *экономическое* освоение. Подтверждение этому: строительство Санкт-Петербурга на Балтике, Одессы и других городов на Черном море; строительство Транссибирской магистрали и сибирских городов; политика целенаправленной миграции и предоставления разнообразных льгот переселенцам: от освобождения крепостных в южных районах до оплаты государством затрат на переселение крестьян из Украины и центральных районов России в Сибирь и Забайкалье.

В советское время территориальные приоритеты также были четко обозначены: в 20–30-е гг. XX в. — это подъем отсталых окраин (Закавказье, Средняя Азия); в 30-е гг. и начале 40-х гг. — создание второй металлургической базы и заводов-дублеров на Урале и в Сибири; в 50–70-е гг. — ускоренное развитие восточных районов; в 60–80-е гг. — формирование крупных территориально-производственных комплексов.

Первое направление носило в основном политический характер, второе имело ярко выраженные военно-стратегические цели, третье — экономический и оборонный, а четвертое — преимущественно экономический.

Каждый регион России имеет свой набор общих специфических проблем, поэтому правовые акты и используемые методы государственного регулирования и стимулирования должны учитывать их интересы и особенности.

Большое число кризисных территорий в России, беспрецедентная дифференциация региональных показателей, углубившаяся с началом становления рыночных отношений, порождены длительным системным кризисом и общей стагнацией экономики. Рыночные механизмы не всегда способны предупреждать и преодолеть серьезные территориальные различия в уровнях жизни населения, эффективности региональной экономики. В этом случае государство оказывается перед необходимостью поддерживать определенную однородность территориального экономического и социального пространства.

Советский период, когда центр пытался осуществлять индивидуальную политику по отношению к каждому субъекту Федерации путем предоставления разнообразных льгот, в настоящее время заменяется выработкой и законодательным закреплением типовых решений, признанных органами власти большинства регионов. В то же время при разработке и принятии законодательных актов и рекомендаций по использованию методов государственного регулирования необходимо учитывать разнообразие субъектов РФ по экономическим, природным, социально-политическим, демографическим, геополитическим, тактическим и стратегическим факторам.

В связи с этим новый подход в экономической политике ныне состоит в том, чтобы государство на качественно новой основе усилило свою экономическую функцию, связанную с необходимой корректировкой рыночных регуляторов и механизмов.

В ходе дискуссий по поводу содержания региональной политики, активно развивающейся в конце 80–90-х гг. прошлого века, сформировалось более или менее четкое представление о необходимости взаимовыгодного сочетания централизованного регионального планирования и выделения определенных бюджетных

средств на нужды отдельных регионов сверху вниз с инициативами, развивающимися на местном уровне и идущими снизу вверх. Отсюда большое значение приобретает проблема реализации на практике принципа субсидиарности в распределении властных и финансовых полномочий между федеральными органами и региональными. Реализация этого принципа на практике означает, что система управления будет строиться таким образом, что любой вышестоящий уровень может принимать решения только лишь по тем вопросам, которые не могут быть решены на региональном уровне.

Интересы регионов и федеральной власти сталкиваются при определении статуса субъекта РФ, основная сложность которого заключается в выделении благополучных и неблагополучных (депрессивных и отсталых) регионов, так как практически каждый может претендовать на отнесение его по тем или иным характеристикам к нуждающимся территориям.

Однако комплексная оценка не является основной в определении *стратегии* социально-экономического развития региона, а лишь условием для утверждения целевой финансовой поддержки от государства. Основная причина этого — “привязка” к среднероссийскому значению, складывающаяся на основе показателей социально-экономического развития всех регионов — субъектов РФ. В результате проблема регионального развития остается насущной в настоящее время и актуальность темы только усиливается.

Основными спорными вопросами являются: *во-первых*, действующее межинституциональное направление, которое традиционно предполагает выделение финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) и в рамках федеральных целевых программ (ФЦП), имеет слабо оформленную процедуру распределения и контроля за использованием средств. В связи с этим фиксируются их нецелевое использование и низкая степень ответственности региональной власти за полученные средства. *Во-вторых*, недостаточная проработка целевых программ, расплывчатые цели и критерии выделения проблемных территорий приводят к увеличению числа проблемных регионов и, как следствие, большой нагрузке на федеральный бюджет. *В-третьих*, отсутствуют механизмы совместного участия федеральной и ре-

гиональной власти в финансировании инвестиционных проектов. В действительности многие проблемные регионы, получая финансовую поддержку, не способны решить проблему, что в очередной раз показывает необходимость совершенствования целевого подхода к решению региональных проблем по отраслевому признаку — в социальной, экономической, экологической сферах.

В целом проблема сравнительной оценки уровней социально-экономического развития российских регионов до сих пор рассматривалась преимущественно в контексте возможностей выравнивания посредством предоставления финансовой поддержки из федерального бюджета.

В регионах в настоящее время основной разновидностью плановой деятельности выступает **программно-целевое планирование** регионального развития.

В настоящее время необходимо осуществить переход к политике долгосрочного развития страны на основе создания единой общегосударственной системы разработки прогнозно-плановых документов, опирающейся на *прогнозы* (сценарные варианты развития социально-экономической ситуации с учетом ожидаемых результатов реализации национальных проектов, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы), *стратегии* (систематизированное изложение целей и основных проблем территориального развития, определение направлений их решения и свод предпрограммных обоснований конкретных решений) и *программы* (комплекс взаимоувязанных по целям, срокам, ресурсам и исполнителям мер по решению приоритетных проблем, обеспечивающих их решение в течение 3–5 лет) комплексного социально-экономического развития регионов, разрабатываемых исходя из приоритетных направлений развития страны в целом и с учетом региональных особенностей, предпосылок и ограничений.

Единая система разработки и реализации перспективных направлений территориального развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должна обладать такими признаками, отличающими ее от сложившейся практики, как признак целостности, т. е. охват всех уровней и всех звеньев власти и признак единства, т. е. методическая, организационная, правовая и информационная согласованность порядка разработки и со-

держания документов. Такие рекомендации должны стать для региональных властей пособием по технологии регионального планирования.

Сегодня на первый план выходит создание эффективной системы управления социально-экономическим развитием как страны в целом, так и ее регионов, центральным методом которого является стратегическое планирование. Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации” субъекты Федерации были признаны полноценными субъектами стратегического планирования и наделены правами и обязанностями в рамках совместной с федеральными органами власти и органами местного самоуправления деятельности по подготовке и реализации документов стратегического планирования. В настоящее время собственные законы о стратегическом планировании приняты большинством субъектов Российской Федерации. Вместе с тем существуют проблемы в реализации положений Федерального закона. Установленные сроки разработки стратегических документов на федеральном и региональном уровнях не синхронизированы, что может привести к их несогласованности. Сохраняются риски несвоевременного создания правовой базы стратегического планирования в законодательно установленные сроки — к 1 января 2017 г., нарушения последовательности разработки документов стратегического планирования, а также их несогласованности по срокам реализации и содержанию.

Стратегическое планирование пока еще в нашей стране остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики. Для разработки долгосрочной бюджетной стратегии потребуется повышение надежности экономических прогнозов, которые должны быть основаны на разумных оценках имеющихся ресурсов, конъюнктурных параметров макроэкономических показателей, зависящих от бюджетных расходов. Необходимо обеспечить комплексный подход к формированию инновационной системы и инвестиционной среды в целом, создать условия для полного цикла развития инноваций, в том числе пу-

тем обеспечения макроэкономической стабильности, защиты конкуренции и прав собственности, устранения административных барьеров. Одновременно необходимо разработать и реализовать на практике конкретные механизмы внедрения и поддержки инновационных технологий, прежде всего в рамках проектов в таких областях, как энергоэффективность, медицинская техника и фармацевтика, космос и телекоммуникации, ядерные технологии, стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение. Поддержка инноваций не должна ограничиваться осуществлением отдельных проектов. Каждая государственная программа должна соответствовать требованиям к созданию инновационной среды, включая развитие человеческого капитала, формирование государственного спроса на инновационную продукцию, улучшение инвестиционного климата. Необходимо повысить эффективность использования государственных инвестиций. Наряду с задачами, за решение которых полностью отвечает государство, они должны стать катализатором для вложения средств частного сектора в те сферы и проекты, где одновременно с использованием бюджетных средств возможно и целесообразно привлечение внебюджетных ресурсов. При этом стоит более интенсивно использовать механизмы государственно-частного партнерства.

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона — это систематический процесс, с помощью которого местные сообщества создают картину своего будущего и определяют этапы его достижения исходя из местных ресурсов. Региональное стратегическое планирование предусматривает: согласование групповых интересов внутри местного сообщества; инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов; определение реальных целей и задач; формирование программ и планов действий.

Современная практика концептуально-методического обеспечения регионального стратегирования развития в России пока сильно отстает от требований времени, хотя многое сделано и делается в этом направлении. Так, начиная с 2005 г., когда на заседании Правительства РФ 30 июня 2005 г. была рассмотрена «Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», органы государственной власти субъектов РФ приступили к разработке региональных стратегий. Вто-

рым документом, определяющим подход исполнительной власти к стратегическому планированию регионального развития, были “Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации”, утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2007 г. № 14. Регионам был предложен некоторый унифицированный методического характера взгляд федерального центра на формат и содержание региональных стратегий.

Не вызывает сомнения, что определенная унификация при разработке стратегий необходима хотя бы потому, что субъект Федерации является элементом в общей правовой, общественно-политической и социально-экономической системе государства, а его стратегия должна быть в идеале увязана со всеми субъектами РФ, с которыми он взаимодействует в рассматриваемый период времени или в перспективе. С другой стороны, придание статуса технического стандарта методическим документам концептуального характера в сфере стратегического планирования регионального развития, которая в новой России только-только начинает складываться, вызывает обоснованные возражения. Анализ практики разработки стратегий развития российских регионов показывает, что федеральным центром запущен принципиально важный процесс разработки региональных стратегий. В то же время его методическое и практическое воплощение в значительной мере дезавуирует саму идею регионального стратегирования и оставляет регионы практически один на один со сложнейшими проблемами.

Стратегический план — это не директива, а свод согласованных, признанных разумными требований предприятий и населения к администрации, это договоренность о конкретных мерах, имеющих стратегическую важность для региона, которые необходимо предпринять, он имеет свой цикл, который включает в себя определение целей развития, анализ внешней среды, использование имеющихся и создание новых местных преимуществ, а также разработку плана конкретных действий, осуществление стратегии и анализ эффективности и результативности.

Стабильное и динамичное развитие страны в условиях неопределенности глобальных мировых экономических трендов и смены технологических укладов требует создания системы много-

уровневого стратегического планирования и управления. Формирование системы стратегического планирования в стране вступает сейчас в активную фазу. Необходимо, чтобы эта система органически включала в себя стратегическое планирование на уровне предприятий. Система должна стать единой как в разрезе управленческой вертикали, так и в плане функциональной горизонтали. На уровне агентов рынка процессы создания, обсуждения и реализации стратегических планов с учетом интересов всех групп участников деятельности предприятия и интересов самого хозяйствующего субъекта смогут сыграть роль механизма консолидации и осуществления сбалансированного управления предприятиями.

Необходимо всемерно осуществлять планирование, как стратегическое, так и тактическое. Противопоставление планирования свободному рынку, как это делалось до сих пор, может завести страну в экономический беспредел. Как известно, стратегическое планирование может осуществляться в различных формах, наиболее распространенными из которых в настоящее время являются индикативное, программно-целевое, инвестиционное планирование. Указанные и другие виды стратегического планирования осуществляются на макро- и корпоративном уровнях.

При этом одной из главных задач **индикативного планирования** является осуществление функций централизованного, общегосударственного маркетинга, ориентирующего хозяйствующих субъектов в вопросах складывающихся и ожидаемых тенденций развития конъюнктуры рынка. В этом смысле индикативное планирование следует рассматривать как механизм государственной ориентации экономики с целью повышения ее конкурентоспособности. Макропоказатели индикативного плана не “разверстываются” по “исполнителям”, которые участвуют в их реализации лишь постольку, поскольку это соответствует их интересам. В данном обстоятельстве заключается принципиальное отличие индикативного планирования от директивного. Если в последнем роль рынка была вспомогательной, а цены выполняли главным образом планово-учетную функцию, то индикативное планирование призвано предвосхитить (и по возможности скорректировать в лучшую сторону) будущую траекторию развития рыночной экономики. Таким образом, индикативное планирование в гораздо боль-

шей степени отражает не интересы хозяйствующих субъектов, а общественные интересы. Индикативное планирование осуществляется с учетом складывающейся рыночной ситуации, на основе рыночных сигналов и стимулов. Индикативное планирование часто называют стимулирующим планированием, при котором цели социально-экономического развития достигаются при помощи стимулов и поощрений в условиях надлежащего контроля и регулирования.

К сожалению, теория и методология индикативного планирования на данном этапе социально-экономического развития отечественной практикой управления используется недостаточно эффективно. Преобладают работы, описывающие зарубежный опыт и почти не содержащие конкретных выводов и рекомендаций относительно применения и использования индикативного планирования в России и других странах СНГ. Нет и общепризнанного определения понятия “индикативное планирование”. Должная ясность в оценке его роли и перспектива эволюции отсутствуют и в зарубежных источниках, а среди практиков в контексте либерализации и глобализации мирохозяйственной системы отчетливо наблюдается пессимизм относительно эффективности этого вида планирования.

Принцип равноправных взаимодействий государственных институтов с хозяйствующими субъектами является определяющим в организации индикативного планирования. Индикативное планирование в данном случае выступает одновременно и методом регулирования национальной экономики, формирования межгосударственных связей и инструментом их саморегулирования. Таким образом, индикативное планирование можно представить в качестве инструмента координации интересов и экономических отношений межгосударственных, национальных и негосударственных субъектов управления, сочетающего госрегулирование с рыночным и нерыночным саморегулированием экономики, основанного на разработке системы параметров (индикаторов) социально-экономического развития (СЭР) данной страны и включающего определение общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на межгосударственном и корпоративном уровнях, а также меры межгосударствен-

ной поддержки хозяйствующих субъектов, участвующих в интеграционных процессах. Следовательно, в данной трактовке индикативного планирования обязательные и прогнозные аспекты плана разделены более четко.

Таким образом, по мере развития смешанной экономики и глобализации рынков (прежде всего в общеевропейских масштабах) индикативное планирование все более отчетливо трансформируется в стратегическую свою форму. Об этом, в частности, свидетельствует опыт ряда европейских стран, в которых идея стратегического планирования получила свое воплощение в выборе главных приоритетов развития национальной экономики, ведущую роль в реализации которых осуществляет государство. Например, во Франции в десятом индикативном плане развития этой страны было установлено шесть главных направлений развития (укрепление национальной валюты и обеспечение занятости, образование, научные исследования, социальная защита населения, обустройство территории, обновление государственных служб), каждое из которых получило статус целевой государственной программы, обеспеченной системой различного рода финансовых преференций.

Аналогично трактуются функции стратегического планирования американским правительством: как “поиск новых решений для достижения конкуренции, развития всестороннего сотрудничества, максимального содействия продуктивности экономической политики, основанной на полном доверии и финансовой поддержке региональных и местных властей” [104].

Завершающей стадией планирования является **проектирование**, основная задача которого заключается в разработке проекта и программы реализации запланированных мер и мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных цели и задач.

В процессах прогнозирования, планирования и проектирования необходимо придерживаться следующих принципов: ранжирование объектов по их важности; вариантность способов достижения целей и задач; сбалансированность потребностей и ресурсов; согласованность осуществляемых мер с состоянием внешней среды; преимущество перспективных и текущих мероприятий; социальная ориентированность планируемых и проектируемых мер; экологическая безопасность; экономическая эффективность и др.

Основной задачей планово-прогнозных обоснований управленческих решений на разных уровнях управления является выявление условий и факторов, обеспечивающих соответствие между показателями совокупного спроса и совокупного предложения. Схема решения этой задачи приведена на рис. 8, а на рис. 9 показана структурно-функциональная схема разработки стратегии развития региона.

Важной управленческой задачей разработки стратегических ориентиров развития экономической системы является **инвестиционное планирование**, содержание которого заключается в составлении проектов наиболее эффективного вложения своих или же заемных финансовых ресурсов в приобретение и обустройство земельных участков с целью их последующего использования в качестве приумножения имеющихся активов, увеличения доходов, создания перспектив для обеспечения стабильного и устойчивого развития.

Для успешной реализации любого инвестиционного проекта необходима разработка системы планов: концептуальных, стратегических, тактических, которые, в свою очередь, подразделяются на текущие и оперативные.

5.3. Региональные финансы и бюджетно-налоговая система

Элементами организационной структуры управления финансовой системой являются различного рода организации, в той или иной степени участвующие в процессе управления финансами региона.

Финансовые органы представительной государственной и исполнительной власти:

- департамент финансов администрации субъектов РФ;
- территориальная налоговая инспекция;
- территориальный орган федерального казначейства;
- бюджетно-финансовая комиссия территориальной Думы;
- контрольно-счетная палата территориальной Думы;
- территориальные отделения ЦБ РФ;
- территориальные органы управления государственными внебюджетными фондами.

Финансовые органы негосударственных форм собственности:

- коммерческие банки;
- финансово-промышленные группы;

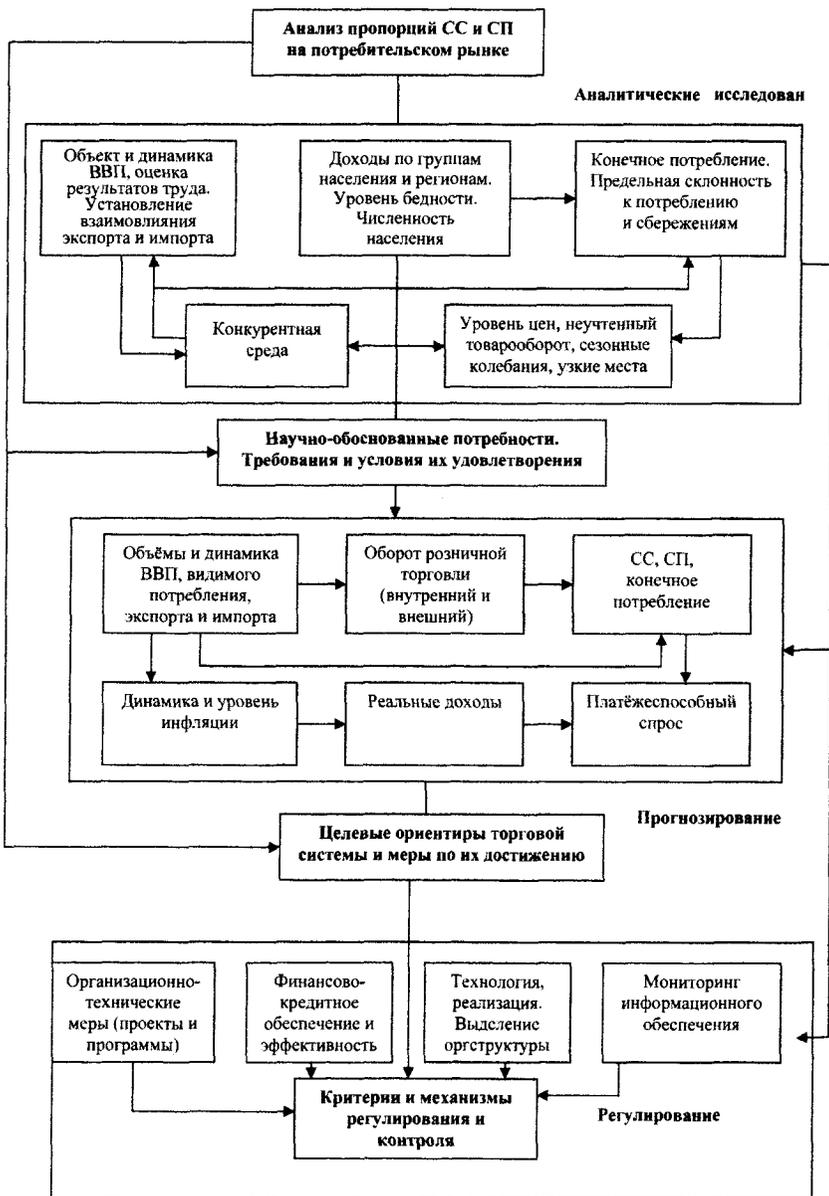


Рис. 8. Технологическая схема обеспечения процесса регулирования совокупного спроса (СС) и совокупного предложения (СП)

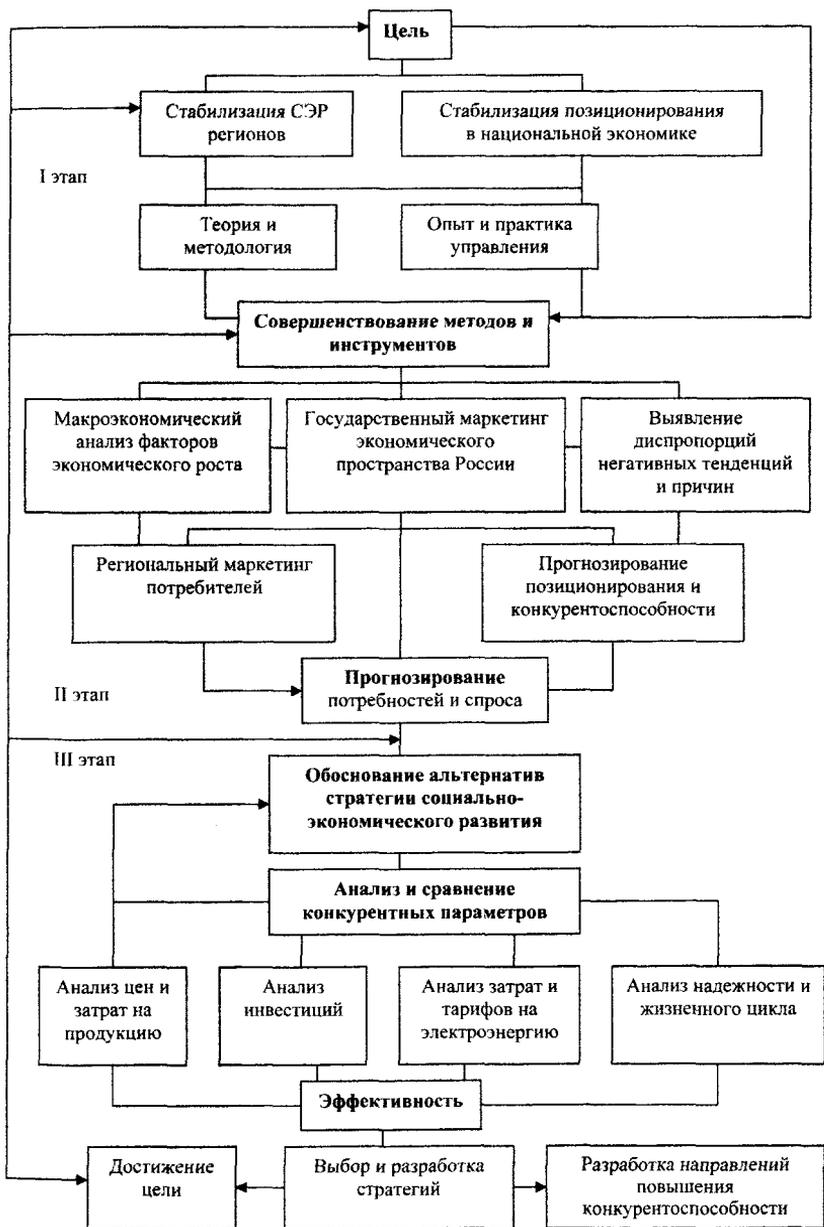


Рис. 9. Схема разработки стратегии развития региона

- негосударственные внебюджетные фонды;
- инвестиционные фонды (компании);
- страховые компании;
- прочие субъекты финансового рынка.

Каждый элемент управления финансовой системой имеет свои цели, задачи и функции. Например, финансовый департамент администрации региона проводит политику по финансовому обеспечению программ социально-экономического развития всего региона, частное предприятие максимизирует свою прибыль. Однако сведение стратегии к прибыли не есть стратегическое планирование. Это просто констатация фактов, что во всем мире уже считается стратегией второго плана. Руководители должны понимать, что извлечь прибыль — это все равно, что один раз построить дом и не ремонтировать его. Начиная дело, всегда надо видеть, к чему стремиться, какими целями это можно достичь. Существуют следующие этапы процесса стратегического планирования: анализ среды хозяйствования, формулировка целей бизнеса, стратегический анализ, процесс экономических расчетов, разработка программы действий и составление графика работ, формирование бюджета, мониторинг и корректировка плана.

Основными целями региональной финансовой политики являются:

- 1) обеспечение основ бюджетно-налогового федерализма в РФ, основанного на едином экономическом пространстве;
- 2) обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты;
- 3) выравнивание условий социально-экономического и финансового развития регионов;
- 4) приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- 5) становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Главная цель региональной финансовой политики — стабилизация производства и обеспечение экономического роста.

Разработка региональной финансовой политики начинается с прогнозирования платежеспособного спроса и его рационального распределения, изучения региональных финансово-кредитных рынков, оценки финансовых возможностей региона, стимулиро-

вания развития собственного финансового потенциала территории для решения важнейших социально-экономических проблем развития.

В процессе управления региональными финансами можно выделить несколько функций. На первоначальном этапе на основе финансового анализа проводится *финансовое планирование*. Одновременно в соответствии с действующим бюджетным процессом осуществляется работа по *формированию бюджета*.

Финансовое планирование является одной из важнейших функций управления финансами. Подготовку и согласование финансовых планов осуществляют исполнительные органы власти на основе приоритетов, установленных представительным органом власти субъекта Федерации. Разработку финансового плана целесообразно проводить параллельно с составлением бюджета, так как это позволяет своевременно учитывать и согласовывать возникающие корректировки. Непосредственно утверждение бюджета осуществляет законодательный орган субъекта Федерации, представляющий интересы населения. Финансовый план представительным органом власти обычно не утверждается, а используется как документ, обосновывающий предлагаемый проект бюджета.

Важнейшим элементом финансового управления является бюджет. Бюджет субъекта Федерации (**региональный бюджет**) — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации. Региональный бюджет и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ.

Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ.

Федеральный центр во взаимоотношениях с субъектом Федерации должен придерживаться принципа равенства региональных бюджетов перед федеральным бюджетом, что предполагает установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в региональные бюджеты и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспечен-

ности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи регионам из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных региональных особенностей и согласовываются с регионами до принятия федерального бюджета на очередной финансовый год.

Структура региональных бюджетов. В целях повышения эффективности процесса формирования бюджета целесообразно применять специальные управленческие классификации, согласно которым бюджетные доходы и расходы группируются по определенным признакам. Широко распространена классификация, согласно которой в бюджете выделяются две составляющие: текущий бюджет и бюджет развития.

В текущем бюджете отражаются расходы и доходы, обеспечивающие необходимую, обязательную деятельность, например расходы на поддержание нормального функционирования всех постоянно действующих хозяйственных структур.

К бюджету развития (инвестиционному бюджету) относятся доходы и расходы, направляемые на совершенствование региональной экономики (в том числе расходы на проведение строительных работ и приобретение материального имущества), и инвестиционные отчисления третьим лицам, отчисления Федерации и субъектам Федерации, доходы от продажи имущества, взносы, а также особые операции по финансированию, например получение и погашение кредитов, отчисления в резервные фонды и изъятия из этих фондов.

Доходы региональных бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений.

В бюджеты субъектов Федерации зачисляются доходы от региональных налогов и сборов, перечень и ставки которых определяются федеральным налоговым законодательством, а пропорции их разграничения на постоянной основе и распределения в порядке бюджетного регулирования между региональным бюджетом и местными бюджетами определяются законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Представители Минэкономразвития РФ и Минфина РФ много раз публично заявляли, что субъектам РФ придется активнее занимать средства на рынке. Однако, по мнению экспертов, опрошенных агентством “Прайм”, этот путь доступен далеко не всем регионам. Ведь сейчас инвестиционный кредитный рейтинг, по версии Standard&Poor's, имеют только четыре российских региона: Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Все остальные регионы также могут привлекать средства, но цена таких привлечений может оказаться непосильно высокой.

Как известно, в современной России сохраняются источники кризиса регионов, вызванные несовершенством бюджетного федерализма. Пока еще у каждого региона остается возможность получить дополнительные средства не столько за счет вовлечения внутренних резервов роста, сколько за счет перераспределения федеральных бюджетных средств. При этом вступают в силу механизмы как прямого лоббирования в верхних эшелонах власти, так и перераспределения ресурсов за счет несовершенства того или иного законодательства, прежде всего налогового.

Существенными факторами, определяющими развитие российских регионов, должны стать четко сформулированные принципы бюджетного федерализма и зафиксированные правила перераспределения централизованных ресурсов, которые послужат стимулом для поиска региональных резервов развития. В условиях, когда перераспределение ресурсов между регионами будет стабильным и упорядоченным, особенно актуальными станут вопросы управления социально-экономическим развитием регионов. Поэтому вполне очевидна необходимость выработки **концепции** управления развитием на основе новых научных идей, подходов, механизмов, методов, учитывающих изменение содержания и структуры общественного развития. Пока же большинству предлагаемых в настоящее время концепций и программ развития по вопросам стабилизации, выхода из кризиса, перехода к рыночной экономике недостает ориентации на человека. Человек, с его способностями и потребностями, условиями жизни и деятельности, нереализованным творческим потенциалом, по-прежнему, как в разрушенной тоталитарной системе, так и отжившей централизованной административно-командной экономике, не стал еще центром всех идей, концептуальных построений, методологий, про-

грамм практических действий. В современной России предстоит решить ряд кардинальных задач, связанных с полной переориентацией экономической политики на человека и на многократное повышение эффективности производства.

5.4. Предпринимательство в системе регионального хозяйства

Проблема предпринимательства и предпринимательской деятельности достаточно давно и разнообразно решается в истории экономической мысли. Сегодня при всем различии подходов общим является определение *предпринимательства* как чрезвычайно сложного и многогранного вида экономической деятельности, распространяющейся практически на все отрасли хозяйства и сферы экономики.

В рыночной экономике предпринимательство выполняет целый ряд функций, как явных, так и скрытых (латентных).

Й. Шумпетер в “Теории экономической эволюции” к числу *явных предпринимательских функций*, работающих на достижение индивидуальных целей предпринимательской деятельности, относит: производство нового, еще не знакомого для потребителя материального блага, обладающего новыми качествами; внедрение в отрасли новых способов производства, не применявшихся ранее; освоение новых экономических рынков сбыта или более широкое и глубокое использование существующих; освоение новых источников и видов сырья; формирование новой организации производства и сбыта.

В структуре экономических функций предпринимательской деятельности можно выделить такие *латентные (скрытые)* общественные функции, как оптимальное комбинирование факторов производства; обеспечение образования общественного продукта и содействие распределению национального дохода; эффективное и полное удовлетворение платежеспособного спроса населения на товары и услуги; осуществление инновационных программ.

Существует крупное, среднее и малое предпринимательство.

Основное отличие государственного предпринимательства от частного состоит в том, что главная цель последнего — получение прибыли. Перед государственными предприятиями, помимо коммерческих, ставятся социально-экономические задачи, связанные

с решением общенациональных проблем, например поддержание целостности общественного воспроизводственного процесса и сглаживание циклических колебаний; обеспечение технологического процесса и прогрессивных структурных сдвигов; проведение региональной политики; содержание и развитие социальной инфраструктуры; охрана окружающей среды; недопущение в обществе критических социальных напряжений.

В основные задачи государственного регулирования предпринимательства входит:

- создание правовой основы предпринимательства и осуществление контроля за соблюдением правовых норм и законодательства, направленного на защиту интересов экономических субъектов рынка;

- совершенствование рыночного механизма и условий свободного предпринимательства;

- обеспечение социально-экономического развития страны и ее регионов, повышение на этой основе благосостояния населения и его платежеспособного спроса.

Говоря о внешней среде предпринимательства, необходимо учитывать, что она формируется как за счет действия общегосударственных факторов и решений, так и за счет местных факторов и решений региональных и муниципальных властей. В условиях многонациональной России и многообразия экономических, природных, демографических и т. п. характеристик регионов роль регионального регулирования предпринимательской деятельности возрастает. Кроме того, необходимо учитывать тот факт, что предпринимательство объективно ориентировано прежде всего на решение местных региональных проблем. Этим обусловлен интерес региональных властей к данной проблеме.

Регулирование системы предпринимательства осуществляется путем воздействия на внешнюю среду предпринимательской деятельности, видоизменяя или устраняя неблагоприятные для нее факторы, создавая благоприятные условия для достижения поставленной цели. Система регулирования предпринимательства должна функционировать следующим образом: ставить цель функционирования системы предпринимательства; анализировать результаты функционирования; анализировать состояние

внешней среды; разрабатывать мероприятия по созданию благоприятных условий для достижения поставленной цели.

Конкретные цели государственного регулирования можно систематизировать по следующим *критериям*:

- значение и приоритетность в регулировании рыночных основ хозяйствования;
- воздействие на развитие макроэкономических процессов;
- влияние на социальную ориентацию рыночной экономики;
- обеспечение социально-экономических интересов страны и ее регионов.

Все субъекты Федерации (регионы) равноправны, но правовой и самоуправленческий статус у них разный.

Несмотря на расширение экономических и культурных связей между регионами, каждый из них обладает определенными экономическими, социальными, природными и прочими особенностями. Негативным фактором перехода страны к рыночной экономике явилась неоднородность экономического потенциала различных территорий.

Необходимо устранение или смягчение территориальных диспропорций на основе индивидуального подхода к социально-экономическому развитию регионов. Комплекс регионального хозяйства должен разрастаться вокруг приоритетных для данной территории видов производственной деятельности, в соответствии с имеющимися экономическими и природными ресурсами, географическим положением и исторически сложившимися условиями. Переход к социально ориентированной рыночной экономике возможен только при децентрализации государственного управления, передаче значительной части функций по управлению развитием территории в регионы. Это предопределяет возможность территориально-экономического рассмотрения предпринимательской деятельности на основе *учета*:

- специфических ресурсных и экономических возможностей;
- природно-климатических особенностей;
- демографических и социально-психологических особенностей населения.

Для регионального регулирования предпринимательства необходимы следующие *предпосылки*:

— осознание своих специфических региональных интересов, решаемых за счет предпринимательства;

— наличие рычагов воздействия на предпринимательство и на его среду;

— наличие определенного ресурсного потенциала.

Механизм регионального регулирования представляет совокупность форм, методов, средств, посредством которых органы управления регионов оказывают регулирующие воздействия на предпринимательскую среду с целью получения желаемых результатов.

Пользуясь различными критериями и обобщая их с точки зрения регулирования на микроуровне, предлагается следующая классификация *целей и задач* государственного регулирования:

— обеспечение организационно-правовых основ предпринимательства;

— создание и обеспечение правовых условий функционирования рыночного механизма хозяйствования и условий свободного предпринимательства;

— установление и обеспечение соблюдения рыночных правил и этико-правовых норм предпринимательства;

— обеспечение повышения эффективности производства хозяйствующими субъектами;

— обеспечение развития предпринимательской инфраструктуры;

— оказание содействия предпринимателям в их хозяйственной деятельности;

— обеспечение социально-экономических основ предпринимательства.

Основной целью регионального регулирования предпринимательства является повышение уровня социально-экономического развития региона. Для ее достижения необходимо решить следующие задачи:

— определить актуальные, приоритетные для данного региона цели развития предпринимательства исходя из его социально-экономического положения на данный период;

— обеспечить полное и рациональное использование промышленного и ресурсного потенциала региона для достижения поставленной цели;

— создать наилучшие внешние условия для предпринимательской деятельности с учетом приоритетных целей его развития и возможностей данного региона;

— разработать программу развития предпринимательства региона с учетом ее актуальных потребностей, возможностей и рекомендаций по улучшению внешних условий предпринимательской деятельности;

— реализовать предложенную программу развития предпринимательства региона.

Региональные власти должны осознать значение и роль предпринимательской деятельности в социально-экономическом развитии региона. Они должны знать, что игнорирование потребностей предпринимательства ведет к его бегству из региона. Власть должна быть не надсмотрщиком, а полноправным участником экономического процесса.

На сегодняшний день оценка эффективности предпринимательской деятельности в регионе сводится к расчету только финансовых показателей. При этом финансовые результаты могут быть получены только в результате оптимизации внутренних процессов, удовлетворения потребностей общества, эффективного использования на предприятиях существующего человеческого, информационного и организационного капитала. В связи с этим актуальным является вопрос разработки системы показателей эффективности, охватывающий все основные аспекты развития предпринимательской деятельности на региональном уровне.

В современных условиях сбалансированность и стратегическая направленность показателей имеет первоочередное значение для повышения эффективности предпринимательской деятельности.

При этом сбалансированность системы показателей состоит в следующем: в систему входят показатели, характеризующие все аспекты предпринимательской деятельности (показатели эффективности как материальных, так и нематериальных активов); в систему входят показатели, характеризующие три момента во времени: предыдущее состояние развития предпринимательской деятельности, настоящее состояние развития предпринимательской деятельности, будущее состояние развития предпринимательской деятельности; система содержит как итоговые показа-

тели, характеризующие достигнутые результаты, так и показатели, характеризующие основные факторы, обусловившие достижение результатов. При анализе эффективности предпринимательской деятельности важно иметь представление о факторах, способных на нее оказать влияние.

Это такие внешние факторы, как экономическая политика, рыночная конъюнктура, научно-технический прогресс, социально-экономические условия, экономико-географические факторы, а также внутренние факторы — структура объектов предпринимательства; технологии; производство; маркетинг, сбыт, финансы; персонал, корпоративная культура и проч.

Наряду со стратегической направленностью и сбалансированностью целесообразно выделить следующие требования к системе показателей эффективности предпринимательской деятельности: *комплексность*, характеризующую показатели, учитывающие все стороны и все соответствующие субъекты предпринимательства в их взаимосвязи; *связь со стратегическими целями*; *унифицированность*; *гибкость* и *простота*.

Классически сбалансированная система показателей использует измеряемые показатели по крайней мере в следующих направлениях: а) *финансовое*, рассматривающее эффективность деятельности организации с точки зрения отдачи на вложенный капитал; б) *оценка полезности* товаров и услуг с точки зрения конечных потребителей; в) внутренняя операционная *эффективность*, оценивающая эффективность организации бизнес-процессов (хозяйственных операций); г) *инновации и обучение*, т. е. способность организации к восприятию новых идей, ее гибкость, ориентация на постоянные улучшения.

Эти показатели четырех направлений системы сбалансированных показателей связаны между собой. В основе цепочки их взаимодействия лежит причинно-следственная связь, характеризующая различные существенные для деятельности организации аспекты и условия деятельности. Однако при построении системы показателей региона возникают иные задачи, поэтому для нее требуется изменить состав показателей, входящих в систему сбалансированных показателей. В систему сбалансированных показателей эффективности предпринимательской деятельности региона предлагается включить следующие показатели: *финан-*

ло очевидно, что эффективно решать многоплановые и масштабные задачи в экономической и других сферах можно, только последовательно развивая и углубляя сотрудничество с партнерами как внутри страны, так и за ее пределами.

Таким образом, регулирование межрегионального сотрудничества имеет своей целью увеличение товарообмена между регионами, рост конкурентоспособности предприятий, исполнение региональных бюджетов, расширение деловых контактов между предпринимательскими сообществами и в конечном счете повышение благосостояние людей. Объектами регулирования и стимулирования межрегионального сотрудничества в таком случае являются основные направления и формы этого сотрудничества, объемы и интенсивность экономических связей, а также применяемые экономические методы и механизмы развития взаимодействия регионов.

Рассмотрим важность регулирования (корректировки) приоритетных направлений межрегиональных экономических связей на примере г. Москвы. Формулировка и определение приоритетов межрегионального сотрудничества, задач и функций городских органов управления, отвечающих за межрегиональные связи Москвы, осуществлялись Правительством Москвы в середине 90-х гг. XX столетия в условиях глубокого социально-экономического кризиса, экономической дезинтеграции страны. В той ситуации мероприятия по межрегиональному взаимодействию были направлены на обеспечение потребительского рынка Москвы необходимыми продовольственными товарами, на восстановление межрегионального товарообмена, сохранение технологических кооперационных связей промышленных предприятий города, смягчение социальных последствий кризиса для населения. Задачи того времени в сфере межрегиональных связей были сформулированы в таких документах, как Распоряжение Мэра Москвы № 632-РМ от 7 августа 1997 г. "О мерах по дальнейшему совершенствованию межрегионального сотрудничества Москвы", Постановление Правительства Москвы № 578 от 29.06.99 г. "О развитии межрегиональных связей Москвы" и др.

С начала нового столетия экономика столицы развивается стабильными поступательными темпами. Активная политика социальных преобразований, совершенствование социально-экономических институтов Москвы, наращивание темпов про-

мышленного производства, поддержание конкурентоспособности московских товаропроизводителей, снижение налогового бремени обеспечили высокие темпы развития во всех сферах жизнедеятельности города, благоприятный предпринимательский и инвестиционный климат.

В этих условиях становится необходимой систематическая корректировка приоритетов межрегионального сотрудничества, выбор правильных и обоснованных ориентиров работы. Приоритеты города в межрегиональных связях формулируются в комплексных мероприятиях по дальнейшему развитию межрегионального сотрудничества города Москвы на среднесрочную перспективу. Приоритетной целью межрегионального сотрудничества является создание эффективной системы мер по развитию и координации межрегионального сотрудничества, обеспечению расширения существующих и налаживанию новых взаимовыгодных и равноправных межрегиональных связей, более активно используя их для развития научно-производственного комплекса, сферы городского хозяйства и строительства, социальной сферы, повышения уровня жизни москвичей, насыщения потребительского рынка города в первую очередь отечественными продовольственными и промышленными товарами, расширения сбыта продукции московских производителей, а также формирования позитивного образа Москвы в сознании россиян.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1. Разработка и реализация комплекса мер по повышению результативности межрегионального сотрудничества для развития научно-производственного комплекса, сферы городского хозяйства и строительства, повышения уровня жизни москвичей на базе последовательного внедрения в практику межрегионального сотрудничества научно обоснованных методов.

2. Разработка и создание целостной системы управления и координации межрегионального сотрудничества всех субъектов этого процесса.

3. Дальнейшее упрочение роли Москвы как столицы и субъекта Российской Федерации, на равноправной и взаимовыгодной основе сотрудничающей с регионами на основе горизонтальных связей.

4. Разработка и реализация комплекса эффективных мер по увеличению привлечения средств на основе расширения числа участников межрегионального сотрудничества, прежде всего за счет хозяйствующих субъектов города, и стимулирования их заинтересованности в таком сотрудничестве путем предоставления им экономических льгот и преференций.

5. Разработка и реализация комплекса мероприятий по организации системы информационного обеспечения работы в этом направлении, пропаганды взаимовыгодности и важности межрегиональных связей в деле повышения уровня жизни населения.

6. Разработка и реализация комплекса эффективных мер по широкому внедрению в практику межрегионального сотрудничества новейших информационных технологий, прежде всего на базе сети Интернет, для активизации межрегиональных связей, расширения числа участников и оптимизации расходования финансовых средств.

7. Обоснование перспективных направлений научных исследований, нацеленных на повышение эффективности межрегионального сотрудничества.

Политика Москвы в области межрегиональных экономических связей включает в себя “основные мероприятия по межрегиональному сотрудничеству в сфере:

- научно-промышленного комплекса;
- обеспечения населения Москвы продовольственными ресурсами;
- обеспечения населения Москвы непродовольственными товарами;
- капитального и жилищного строительства;
- выставочно-ярмарочной деятельности;
- городского хозяйства;
- транспорта и связи;
- малого предпринимательства;
- инвестиций;
- экологии, предупреждения и ликвидации стихийных бедствий и техногенных катастроф” [66].

Одной из функций регулирования межрегиональных экономических связей является правильное определение их приоритетов. Теоретические и методические подходы к определению прио-

ритетных направлений экономического сотрудничества регионов базируются на применении широкого спектра методов и подходов: анализе межрегиональных товаропотоков, расчетах региональных межотраслевых балансов и балансов ввоза — вывоза, моделях экономического взаимодействия регионов, оценке динамики развития различных отраслей экономики региона, маркетинговых исследованиях отраслевых и региональных рынков.

С использованием этого методического инструментария в работе применительно к одному из регионов РФ — Москве — уточнены и обоснованы новые направления развития межрегиональных экономических связей.

При определении приоритетов в области межрегиональных связей необходимо исходить из следующего.

1. В условиях устойчивого экономического роста межрегиональные экономические связи Москвы должны прежде всего обеспечивать стабильные рынки сбыта для продукции и услуг, производимых столичными предприятиями, способствовать решению вопросов полной загрузки производственных мощностей, созданию новых рабочих мест и росту занятости.

2. Что касается потребительского рынка, то его стабильное состояние в настоящее время обеспечивается за счет внутрirosсийских и зарубежных поставок. Кроме того, созданы значительные запасы различных видов продовольственных товаров. Поэтому речь должна идти о дальнейшем снижении доли импорта в структуре поставок продовольствия в Москву, обеспечении на этой основе продовольственной безопасности столицы. Преодолеть импортную зависимость необходимо за счет развития интегрированных с регионами России производств сельскохозяйственной продукции.

3. Москва является крупнейшим финансовым центром страны. В связи с этим одним из приоритетных направлений межрегионального сотрудничества Москвы является финансово-инвестиционное. Городская администрация должна всячески содействовать финансовым структурам города в реализации финансовых и инвестиционных проектов в регионах России, выходе на их фондовые рынки, взаимодействии с предпринимательскими кругами регионов. Роль Москвы как межрегионального и международного финансового центра будет возрастать и в перспективе.

4. Исторически в Москве сосредоточен огромный научно-технический и инновационный потенциал. Этот комплекс необходимо эффективно использовать, в том числе и за счет заказов из других регионов страны. Очевидна необходимость в обеспечении более активной реализации научно-технической продукции, производимой московскими учеными, на региональных рынках.

5. Москва является крупнейшим образовательным центром, готовящим кадры высшей квалификации. В столице имеется современная научно-методическая база высших учебных заведений, высокопрофессиональные профессорско-преподавательские кадры. Широко применяются новейшие технологии обучения и средства вычислительной техники. Учитывая эти благоприятные факторы, необходимо содействовать увеличению масштабов подготовки в Москве специалистов с высшим и средним профессиональным образованием за счет привлечения молодежи из регионов России и стран СНГ и Балтии, что будет способствовать повышению качества подготовки специалистов, углублению межрегиональных экономических связей. Для Москвы увеличение числа обучающихся в вузах столицы за счет молодежи из других регионов будет способствовать, ко всему прочему, пополнению контингентов обучающихся в связи с сокращением в перспективе численности выпускников московских школ.

В связи с этим расширение подготовки кадров высшей квалификации на основе соглашений с регионами РФ и странами СНГ представляется одним из перспективных приоритетов в межрегиональном сотрудничестве Москвы в социальной сфере.

6. В Москве создан мощный комплекс стройиндустрии. Большой интерес для московских строителей приобретают региональные рынки. Первое соглашение было подписано по результатам работы первого Инвестиционного форума Центрального федерального округа в 2001 г. в городе Тамбове с участием мэров Москвы, Тамбова и губернатора Тамбовской области, а сама программа начала интенсивно осуществляться с 2002 г. в 17 городах, в 2003-м — в 27, а в 2004-м — уже в 43. При этом ставилась цель довести годовой объем ввода жилья до 1 млн кв. м, что, конечно же, выгодно и столице, и регионам. В связи с этим развитие программ межрегионального строительства должно стать одним из

приоритетных направлений межрегионального экономического сотрудничества Москвы.

7. Столичный статус города, его большой экономический, научный, культурный и коммерческий потенциал ежегодно привлекают в Москву миллионы иногородних граждан. Каждый пятый человек, совершающий поездку по Российской Федерации, посещает Москву.

Гостинично-туристический комплекс Москвы является самостоятельной и динамично развивающейся отраслью столичной экономики. Москва является также крупнейшим центром иностранного туризма. Объемы въездного туризма в столице растут темпами, почти в четыре раза превышающими среднероссийские и в 10 раз общемировые показатели. Гостиничный бизнес, приносящий значительные доходы в бюджеты большинства зарубежных столиц, становится приоритетной отраслью и в Москве.

Развитие туристических связей Москвы с регионами России, обеспечение эффективного использования гостиничного фонда, его диверсификация в сторону создания гостиниц среднего уровня для массового туризма, совместное продвижение рекламных продуктов, создание объединенных туров и т. п. являются важным приоритетом межрегионального сотрудничества.

Наряду с перечисленными приоритетами в развитии межрегиональных связей следует сказать о возникновении в новейшей истории страны и Москвы таких острых и злободневных проблем, как нелегальная миграция и обострение межнациональных отношений. Их неурегулированность серьезно осложняет экономическое развитие, негативно влияет на самочувствие населения, особенно в мегаполисах. Москва — многонациональный город с многовековыми традициями совместного проживания людей разных национальностей и вероисповедания.

Экономика города в настоящее время нуждается и в перспективе будет нуждаться в привлечении иногородней и иностранной рабочей силы. Вместе с тем использование нелегальной рабочей силы из числа мигрантов порождает серьезные экономические, социальные и даже политические проблемы. Неконтролируемая миграция становится источником, подпитывающим этнический криминал, провоцирующим создание националистических организаций среди социально неблагополучных местных жителей.

Особенно заметно это проявляется в мегаполисах Российской Федерации и городах-миллионниках: Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Нижнем Новгороде, Самаре, Казани, Уфе, Перми, Екатеринбурге, Челябинске, Омске, Новосибирске.

Настало время приступать к обмену опытом работы муниципалитетов этих городов по регулированию миграционных процессов и для выработки общих принципов национальной политики. Предлагается создать специальную ассоциацию консультативных органов городов-миллионников для выработки предложений и экспертной оценки основных проблем в сфере миграции и национальной политики, координации общественных инициатив по профилактике этнического криминала в мегаполисах. Без решения этих проблем трудно рассчитывать на развитие и углубление межрегиональных экономических связей.

5.6. Методы регулирования межрегиональных экономических связей

Реализация целей государственного регулирования экономики на практике обеспечивается с помощью различных методов (экономических приемов, форм и способов целесообразного действия). По мере развития экономики спектр и сфера деятельности методов регулирования расширяются. Во-первых, это связано с постоянным ростом масштабов и усложнением структуры экономики как народно-хозяйственного комплекса, во-вторых — с необходимостью предугадывания и адекватного реагирования на действия многих труднопредсказуемых факторов, оказывающих влияние на развитие экономики.

В научной литературе приводятся различные классификации методов регулирования по различным критериям (рис. 10). По критерию *“степень непосредственного воздействия государства на процесс принятия субъектами управленческих решений”* выделяются методы прямого и косвенного воздействия.

Прямые методы государственного регулирования оказывают непосредственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов, они вынуждают их принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства.



Рис. 10. Классификация методов государственного регулирования экономики по степени непосредственного воздействия государства на процесс принятия субъектами управленческих решений

Косвенные методы предусматривают использование инструментов и форм воздействия государства на деятельность хозяйствующих субъектов в целях обеспечения необходимых макроэкономических пропорций расширенного воспроизводства. Иными словами при их применении государство прямо не вмешивается в процесс принятия решений экономическими субъектами. Отметим лишь, что в некоторых работах косвенное регулирование ограничивается только сферой частного предпринимательства, что, на наш взгляд, не совсем правомерно [84]. Мы полагаем, что косвенные методы (налоги, таможенные пошлины и т. д.) государство правомерно применять и применяет во всей экономике, включая сферу государственной собственности.

По *организационно-институциональному критерию* принято различать административные и экономические методы государственного регулирования экономики.

Административные методы основаны на распорядительстве субъектов управления — государственного аппарата, государственных органов власти, оказывающих управляющие воздействия на объект управления в виде подлежащих неукоснительному исполнению законов, постановлений, указов, распоряжений, указаний и т. п. Поэтому административный метод управления называют также директивным, он в наиболее полной мере присущ централизованно управляемой экономике. Однако административный метод находит свое применение и в рыночной экономике, с той лишь разницей, что командные начала не проявляются в столь обширных масштабах и в столь явной форме, как в плановой экономике. Роль административных методов резко возрастает в критических ситуациях (во время кризисов в экономике, военных конфликтов и т. д.).

Экономические методы представляют собой меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных процессов в нужное государству русло. Экономические методы расширяют свободу выбора. Из экономических мер наибольшее развитие получили средства финансовой политики, средства денежно-кредитной политики, прогнозирование, планирование и программирование экономики.

Важнейшей сферой применения прежде всего экономических методов является межрегиональное взаимодействие регионов. Экономические методы и стимулы межрегионального сотрудничества по своей сути аналогичны механизмам обычной предпринимательской деятельности и развиваются вместе с последней. Вместе с тем имеется определенная специфика в применении экономических методов и стимулов в сфере межрегионального сотрудничества. Под экономическими методами межрегиональных связей понимаются схемы инвестирования средств, привлечения ресурсов и получения прибыли, финансовых взаимоотношений и взаиморасчетов участников процесса межрегионального сотрудничества. Задача экономических механизмов — сделать процесс межрегионального хозяйственного взаимодействия прибыльным и обеспечить реализацию экономических интересов всех его участников.

Помимо экономических методов, следует выделять экономические стимулы межрегиональных связей, под которыми понимается комплекс экономических льгот и преимуществ, предоставля-

емых хозяйствующим субъектам — предприятиям и инвесторам, участвующим в процессе межрегионального сотрудничества. Задача стимулов — вовлечь наибольшее число участников в процессы межрегионального сотрудничества, повысить эффективность экономических методов.

В целом экономические механизмы межрегионального сотрудничества аналогичны экономическим механизмам обычной предпринимательской деятельности и развиваются вместе с последней. Для России это означает укрепление и развитие их рыночного характера.

Выполняя договора и контракты, предусматривающие межрегиональное товародвижение, хозяйствующие субъекты используют собственные средства, привлеченные ресурсы фондового и финансового рынков. Особенностью межрегиональных экономических отношений является вовлеченность в этот процесс бюджетных ресурсов. Правительство Москвы (так же, как и администрации других регионов) направляет значительные средства на финансирование поставок продовольствия на региональный потребительский рынок. Кроме того, за счет бюджетных средств финансируется выставочно-ярмарочная деятельность, развитие элементов товаропроводящей сети (инфраструктуры продвижения товаров и услуг московских производителей на рынки регионов).

Анализ межрегиональных связей Москвы, а также других регионов позволил сделать вывод, что экономические механизмы межрегионального взаимодействия в 90-е гг. XX в. — начале XXI в. прошли следующие этапы:

- бартерные поставки и прямой товарообмен;
- 100%-ная предоплата сделок и договоров на поставку товаров и услуг;
- гарантирование межрегиональных поставок товаров и услуг региональными властями в рамках договоров и соглашений;
- лизинг оборудования и техники;
- бюджетное кредитование предприятий — участников межрегионального обмена, а также региональных администраций друг другом;
- прямые инвестиции в целях расширения межрегиональных поставок товаров и сырья, приобретение акций промышленных и сельскохозяйственных предприятий;

— объединение бюджетных и внебюджетных средств регионов в специализированные фонды развития и реализация совместных проектов.

Бартерные поставки товаров и сырья, 100%-ная предоплата договоров и контрактов имели наибольшее распространение в начале 90-х гг. XX в. — период наиболее острых кризисных явлений, временной парализации межрегиональных экономических связей регионов страны.

В середине 90-х гг. по мере развития рыночных отношений в экономике началось осуществление лизинговых сделок, получила распространение практика заключения договоров о гарантиях поставок продукции между регионами. Москва как регион, располагающий значительными финансовыми ресурсами, стал оказывать бюджетную поддержку предприятиям, работающим на продовольственном рынке, а также кредитовать администрации соседних регионов.

С конца 90-х гг. стали развиваться такие механизмы межрегионального взаимодействия, как реализация инвестиционных контрактов по созданию в регионах мощностей по переработке сельскохозяйственной продукции, создание интегрированных сельскохозяйственных структур по поставке продовольствия в столицу, приобретение региональными администрациями акций хозяйствующих субъектов в других регионах страны, объединение бюджетных и внебюджетных средств регионов в специализированные фонды развития и инвестиций.

Рассмотрим эффективность некоторых из этих механизмов, основываясь на опыте Москвы.

Длительное время система закупок продовольствия для потребительского рынка Москвы и сырья для пищевой промышленности города во многом основывается на льготных кредитах из средств Фонда продовольственных ресурсов (кредиты предоставляются под 1/3, 1/4 учетной ставки рефинансирования Центробанка). Такое расходование бюджетных средств нуждается в определенном пересмотре. Многие предприятия, регулярно получающие городские кредиты, имеют задолженность перед городским бюджетом, не привлекают средства на финансовом рынке, слабо мобилизуют собственные ресурсы. Вообще банковское кредитование операций по обеспечению города продовольствен-

ными ресурсами развито слабо. Банки в основном ограничиваются функциями гарантирования возврата бюджетных кредитов.

Целесообразно рассмотреть вопрос о постепенном прекращении выдачи городом льготных бюджетных кредитов. Необходимо переориентировать поставщиков и оптовые предприятия на использование кредитов коммерческих банков. Город в этом случае мог бы возмещать большую часть процентных выплат по таким кредитам. При таком механизме финансирования поставок продовольствия в город, с одной стороны, не будут нарушены ритмичность и объемы поставок, а с другой, — будут сэкономлены значительные бюджетные средства, существенно повышена финансовая дисциплина хозяйствующих субъектов, работающих в сфере оптовых закупок продовольствия для города.

С середины 90-х гг. Правительство Москвы начало предоставлять финансовую помощь в форме бюджетных кредитов администрациям соседних регионов для обеспечения поставок в Москву необходимого продовольствия, создания мощностей и инфраструктуры переработки сельскохозяйственной продукции. Однако можно констатировать, что практика оказания регионам серьезной финансовой помощи себя не оправдала. У целого ряда регионов возникла задолженность перед бюджетом Москвы, кредиты подолгу не возвращаются, более того, к моменту возврата кредита некоторые регионы пытаются выдвигать свои условия их погашения, неприемлемые для Москвы.

Несвоевременный возврат регионами полученных от города бюджетных ссуд может свидетельствовать как о недостаточности финансовых гарантий выполнения региональными администрациями своих обязательств по различным (как объективным, так и иным) причинам, так и о слабой правовой проработке и защищенности московских требований возврата бюджетных ссуд.

В условиях российского рынка, допускающих возможность различных (и не только форс-мажорных) обстоятельств, считаем целесообразным предложить использовать при заключении межрегиональных соглашений о кредитовании альтернативные формы возмещения (возврата) должниками полученных средств. Это может быть имущество администраций и предприятий регионов (пакеты акций (долей) администраций в предприятиях, пакеты акций самих хозяйствующих субъектов, пользующихся ссудами

городского бюджета, природные ресурсы, находящиеся в распоряжении регионов (их администраций).

Наиболее передовой формой межрегиональных связей является реализация инвестиционных проектов. Еще в 1999 г. Департаментом экономической политики и развития города Москвы был подготовлен Сводный перечень инвестиционных проектов, предлагаемых к внедрению Москвой в регионах и регионами в Москве. В этом перечне — 268 инвестиционных проектов из 22 регионов — субъектов РФ и стран СНГ с общим объемом инвестиций более чем 6 млрд долл. США.

Учитывая низкий уровень производства отдельных видов сельхозпродукции на предприятиях АПК России, наряду с авансированием поставок и прямых закупок продовольствия для нужд Москвы активно используется механизм финансовой поддержки столичных предприятий продовольственного комплекса по созданию ими на основе интеграции устойчивой сырьевой базы в регионах Российской Федерации. Это осуществляется путем приобретения в собственность контрольных пакетов акций сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, укрепления их материально-технической базы и вывода на рентабельный уровень производства.

Инвестиционные и интеграционные проекты московских предприятий реализуются в Московской, Волгоградской, Воронежской, Пензенской, Ярославской областях, Краснодарском и Ставропольском краях. Активно налаживаются связи и с другими регионами, прежде всего входящими в Центральный федеральный округ, а также с предприятиями аграрно-промышленного комплекса Республики Беларусь. Благодаря стратегии развития интеграционных процессов в АПК Москва из региона-потребителя постепенно становится регионом-производителем сельскохозяйственной продукции для собственных нужд.

Однако в целом возможности фондового рынка для приобретения пакетов акций региональных предприятий и хозяйств, создания в регионах торгово-производственных и иных объединений с участием города и в его интересах используются пока слабо. Эта деятельность развернута только в сфере производства сельскохозяйственной продукции. Очевидны большие возможности и интерес для Москвы в реализации инвестиционных проектов в сфере промышленности, энергетики, транспорта, переработки отходов.

Эффективность экономических механизмов межрегионального сотрудничества во многом определяется экономическими стимулами, т. е. дополнительными льготами и преимуществами, которые предоставляются участникам этого процесса.

Экономические методы стимулирования межрегиональных связей не могут включать в себя разработку предложений по льготам общезкономического характера предприятиям, имеющим межрегиональные связи, так как в этом случае льготы пришлось бы распространить на все хозяйствующие субъекты города. Одновременно было бы трудно разделить политику поддержки межрегиональных связей и экономическую политику города в целом.

В связи с этим стимулирование развития межрегиональных связей необходимо рассматривать в первую очередь как поддержку развития инфраструктуры межрегионального сотрудничества. Важнейшими элементами такой инфраструктуры являются: товаропроводящие системы, финансовые организации и банки, страховые компании, маркетинговые службы, информационные, консультационные фирмы.

Экономические методы стимулирования межрегионального обмена со стороны органов государственной власти регионов в целом включают в себя:

- налоговое стимулирование всех видов межрегионального сотрудничества;

- страхование, гарантийную и залоговую поддержку межрегиональных проектов;

- кредитно-финансовую поддержку межрегионального сотрудничества, помощь в привлечении финансовых ресурсов, в том числе в форме займов и кредитов;

- предоставление льгот участникам межрегионального сотрудничества по использованию рабочей силы, природных и экологических ресурсов;

- предоставление льгот по использованию недвижимости и собственности, принадлежащих субъектам Федерации и муниципалитетам.

Необходимо выделить такие методы стимулирования, как:

- льготное (бесплатное) информационное и консультационное обеспечение субъектов межрегионального сотрудничества;

- предоставление льготных бюджетных кредитов;

- выделение бюджетных субсидий;
- страхование коммерческих рисков;
- гарантирование займов, предоставляемых негосударственными финансовыми структурами;
- льготное налогообложение в части региональных налогов;
- предоставление отсрочек (налоговых каникул) при уплате налогов в региональный бюджет;
- установление льготных ставок арендной платы за нежилые и производственные помещения, арендуемые у города;
- установление льготных ставок арендной платы за землю;
- установление льготных пошлин, платежей, залогов и ставок по расходам на ведение деятельности, регистрацию, приватизацию, участие в конкурсах, аукционах, тендерах и торгах;
- установление льготных тарифов оплаты энерго-, тепло- и водоснабжения и других услуг городской инфраструктуры;
- применение системы премий (штрафов) при реализации контрактов, заключенных с городскими властями (контрактные премии и неустойки);
- размещение городского заказа на производство товаров и услуг, контроль за его выполнением;
- гарантированное выделение доли (квотирование) горзаказа отдельным категориям производителей товаров и услуг;
- установление размеров штрафов, платежей и компенсаций за административные нарушения, ущерб окружающей среде;
- предоставление льгот (снижение доли города, освобождение от расходов на развитие городской инженерии) в рамках инвестиционных контрактов;
- компенсация городом инвесторам затрат путем передачи им части городского имущества (гаражи, подземные автостоянки, вновь возведенная жилая и нежилая площадь и т. п.) социально-культурного, бытового, оздоровительного или иного назначения из передаваемой инвесторами городу компенсации за социальную, инженерную и транспортную инфраструктуры.

Анализ практики показывает, что в настоящее время для развития межрегионального сотрудничества Правительство Москвы использует далеко не весь арсенал экономических стимулов. Как уже отмечалось, наиболее широко используется предоставление льготных бюджетных кредитов предприятиям, занимающимся

поставкой в город продовольствия, а также администрациям соседних регионов.

Некоторые предприятия, инфраструктуры межрегионального сотрудничества получили льготы по аренде земли.

Согласно постановлениям Правительства Москвы в части обеспечения населения города продовольствием субъекты оптовой торговли продовольствием могут получить государственную бюджетную поддержку в форме бюджетного кредита, бюджетной субсидии и бюджетной субвенции.

Финансовая поддержка в форме бюджетного кредита предоставляется на следующие цели:

- оптовые закупки основных социально значимых видов продовольствия в течение календарного года;

- формирование сезонных запасов продовольствия;

- формирование и поддержание неснижаемых запасов;

- создание оптовых продовольственных рынков и оптовых распределительных центров;

- развитие ресурсной базы для производства продовольствия в регионах России.

Бюджетный кредит предоставляется заемщикам на возвратной и возмездной основе. Бюджетные кредиты предоставляются:

- на оптовые закупки продовольствия, формирование и поддержание его неснижаемых и сезонных запасов — на срок до одного года;

- для приобретения в регионах России сельскохозяйственных и пищеперерабатывающих предприятий и организации поставки произведенной ими продукции в Москву — на срок до трех лет;

- на финансирование инвестиционных мероприятий — с полным сроком кредитования, рассчитанным в соответствии с утвержденными технико-экономическим обоснованием сроками реализации и окупаемости проекта, но не более 10 лет.

Финансовая поддержка в форме субсидий (долевого финансирования) предоставляется на следующие цели:

- компенсация затрат по обслуживанию привлеченных субъектами оптовой торговли заемных средств кредитных учреждений;

- компенсация затрат по обслуживанию средств, привлекаемых на фондовом рынке путем размещения акций и облигаций;

- стабилизация финансово-хозяйственной деятельности субъектов оптовой торговли.

Субсидии могут предоставляться на возвратной и безвозвратной основе. Субсидии на возвратной основе предоставляются:

- под программы оптовых закупок — на срок до одного года;
- под инвестиционные проекты и на стабилизацию финансово-хозяйственной деятельности — на срок до пяти лет.

На безвозвратной основе субсидии предоставляются:

- государственным унитарным предприятиям;
- субъектам оптовой торговли, обеспечивающим создание оптовых продовольственных рынков и оптовых распределительных центров в Москве.

Для осуществления целевых программ по развитию оптовой торговли продовольствием и ресурсной базы для его производства могут предоставляться субвенции отечественным сельхозпроизводителям, субъектам оптовой торговли и уполномоченным организациям, имеющим стратегическое значение для обеспечения продовольственной безопасности, а также являющимся структурообразующими в комплексе оптовой торговли (обеспечивающим хранение горрезерва и продукции по горзаказу, поддержание неснижаемых запасов, а также осуществляющим оптовые поставки основных социально значимых видов продовольствия).

Рассмотрев экономические методы и формы стимулирования межрегионального сотрудничества Москвы, можно сделать следующие выводы.

1. Приоритетной сферой экономической поддержки межрегиональных связей со стороны Правительства Москвы продолжает оставаться потребительский рынок столицы, операции по поставке продовольствия, формированию товарных резервов. Необходимо существенно расширить ареал государственной поддержки межрегионального сотрудничества за счет таких сфер экономики столицы, как научно-инновационная, промышленная, транспортная, энергетическая.

2. В настоящее время в Москве происходит изменение приоритетов в направлениях расходования бюджетных средств, выделяемых на поддержку межрегиональных связей. Город переходит от практики прямого финансирования и льготного кредитования поставок продовольствия в столицу к поддержке инвестиционных проектов, обеспечивающих интеграцию московских торговых организаций и предприятий пищевой промышленности с поставщиками и производителями сельскохозяйственной про-

дукции в регионах России. На эти цели направляются средства, сэкономленные в результате сокращения расходов на формирование и хранение городского продовольственного резерва. Предпринимаются усилия по привлечению к этим проектам ресурсов уполномоченных банков Правительства Москвы.

3. Предлагается более активно внедрять в практику регулирования межрегиональных экономических связей следующие экономические методы и стимулы:

- установление льготных пошлин, платежей, залогов и ставок по расходам на ведение деятельности, регистрацию, приватизацию, участие в конкурсах, аукционах, тендерах и торгах;
- страхование коммерческих рисков;
- гарантирование обязательств по займам, предоставленным негосударственными финансовыми структурами;
- установление льготных тарифов оплаты энерго-, тепло- и водоснабжения и других услуг городской инфраструктуры;
- применение системы премий (штрафов) при реализации контрактов, заключенных с городскими властями (контрактные премии и неустойки);
- предоставление льгот (снижение доли города, освобождение от расходов на развитие городской инженерии) в рамках инвестиционных контрактов.

4. Меры экономической поддержки и стимулирования межрегиональных связей регионов должны носить взаимный характер, т. е., например, московские предприятия должны получать в регионах как минимум такие же льготы и преимущества, какие предоставляются в рамках межрегионального сотрудничества иногородним предприятиям в Москве.

Органы государственного регулирования межрегиональных связей охватывают все уровни управления: федеральный, межрегиональный, региональный. Действие государственных и общественных структур направлено на развитие экономики регионов, создание благоприятной среды для расширения и углубления межрегионального взаимодействия регионов путем совершенствования законодательного обеспечения, институциональных преобразований, поддержки межрегиональных программ по созданию инфраструктуры экономического сотрудничества территорий, обмена опытом работы (рис. 11).

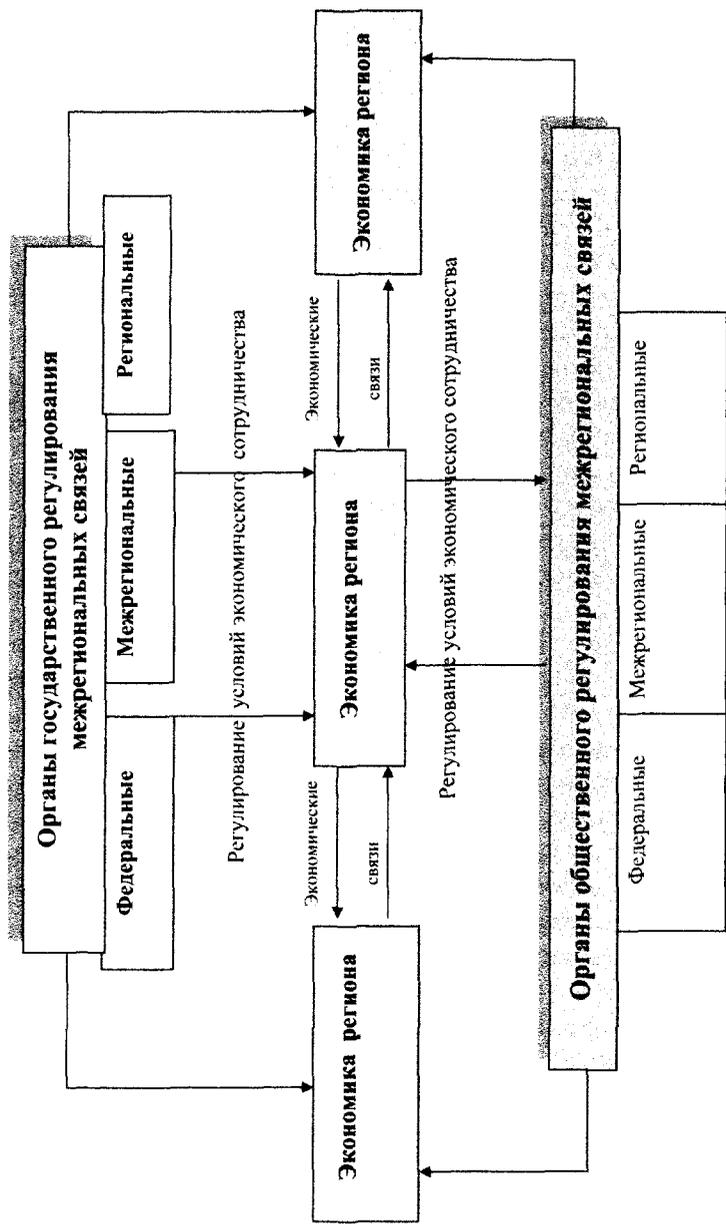


Рис. 11. Общая схема государственных и общественных структур, регулирующих межрегиональные экономические связи

Органы, регулирующие региональные экономические отношения, можно классифицировать следующим образом:

- по времени действия (постоянные, временные);
- масштабам деятельности (федеральные, межрегиональные, региональные);
- профилю деятельности (функциональные, отраслевые, территориальные).

В настоящее время основную роль в регулировании межрегионального взаимодействия играют государственные органы. К федеральным органам государственного управления межрегиональных экономических связей следует отнести соответствующие подразделения в аппарате Президента РФ и Правительства РФ, аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, федеральные министерства, службы и агентства и некоторые другие.

Их участие в регулировании межрегионального сотрудничества сводится к разработке прогнозов социально-экономического развития на среднесрочный (три года) и долгосрочный периоды, федерального и консолидированного бюджета РФ на трехлетний период, целевых федеральных программ, а также к разработке национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, жилищного строительства, развития сельского хозяйства.

Поскольку регулирующие воздействия государственных структур не обеспечивают в должной мере формирование и реализацию эффективной региональной политики, ускоренное развитие взаимовыгодных межрегиональных связей, в последнее время активно развиваются межрегиональные не только государственные, но и, что особенно важно подчеркнуть, общественные структуры регулирования экономического взаимодействия регионов. Сложившаяся система межрегиональных государственных и общественных структур, занимающихся вопросами межрегионального экономического сотрудничества, представлена в табл. 5.

Более того, возникает объективная необходимость в совершенствовании системы этих органов, а также поиске новых форм их взаимодействия.

Межрегиональные государственные и общественные структуры, занимающиеся вопросами межрегионального экономического сотрудничества

Инициатор создания	Государственные структуры	Общественные структуры
Органы федеральной власти	Аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах	Общественные советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах
Региональные органы исполнительной власти	Объединенные органы администраций субъектов РФ	Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ
Региональные органы законодательной власти	Объединенные комиссии законодательных органов соседних регионов	Парламентские ассоциации в рамках федеральных округов
Муниципальные органы власти		Общественные союзы и ассоциации, имеющие общероссийский статус. Межрегиональные муниципальные ассоциации
Предпринимательское сообщество		Союзы торгово-промышленных палат федеральных округов. Координационные советы объединений предпринимателей федеральных округов

Вопросы для самопроверки

1. В чем заключается сущность государственного регулирования социально-экономического развития регионов?
2. Назовите показатели, определяющие степень государственного вмешательства в экономику.
3. Дайте определение понятию прогнозирования. Расскажите об основных подходах к прогнозированию.
4. В чем заключается комплексный экономический прогноз? Какие инструменты комплексного анализа вы знаете?
5. Что включает в себя система государственных прогнозов социально-экономического развития РФ?
6. Назовите основные принципы, на которых должны разрабатываться все прогнозные документы.

7. Как разрабатываются сценарные условия функционирования экономики?
8. Охарактеризуйте типовой макет программы экономического и социального развития субъекта РФ.
9. Охарактеризуйте схему разработки системы прогнозов.
10. Какую систему показателей должен включать прогноз?
11. В чем заключаются задачи комплексного развития территории?
12. Как определяются приоритеты регионального развития?
13. Какие существуют механизмы социально-экономического развития регионов?
14. В чем сущность стратегии социально-экономического развития региона?
15. Назовите цели разработки стратегии социально-экономического развития региона.
16. Какую роль играет Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"?
17. В чем суть принципиальной структурно-функциональной схемы разработки стратегии развития региона?
18. В чем суть и задачи индикативного планирования?
19. Перечислите основные документы стратегического планирования в РФ.
20. Какие задачи решает региональное прогнозирование?
21. В чем суть инвестиционного планирования?
22. Назовите финансовые органы государственной представительной и исполнительной власти.
23. Каковы основные цели региональной финансовой политики?
24. Как разрабатывается региональная финансовая политика?
25. Что относится к ведению субъектов РФ в области регулирования бюджетных правоотношений?
26. В чем суть двух составляющих бюджета: текущего бюджета и бюджета развития?
27. Какова роль предпринимательства в системе регионального хозяйства?
28. Назовите основные задачи государственного регулирования предпринимательства.

29. Назовите требования к системе показателей эффективности предпринимательской деятельности.

30. Каковы цели и задачи регулирования межрегиональных экономических связей?

31. Из чего следует исходить при определении приоритетов в области межрегиональных связей?

32. Какие вы знаете методы регулирования межрегиональных экономических связей?

33. Что включают в себя экономические методы стимулирования межрегионального обмена со стороны органов государственной власти регионов?

Глава 6. Государственная региональная политика

6.1. Основы региональной политики Российской Федерации. Виды региональной политики

Государственная региональная политика является методологически наименее разработанным направлением национальной социально-экономической политики России. Принцип размещения производительных сил, исходя из политических и экономических интересов государства, как основа региональной политики СССР был забыт при смене парадигмы развития России. В условиях экономического кризиса 1990-х гг. государство практически не уделяло внимания развитию социально-экономических отношений между регионами. Государственная политика в этой сфере строится в соответствии с “Основными положениями региональной политики в Российской Федерации” утвержденными Указом Президента РФ 3 июня 1996 г. № 803. Под *региональной политикой* понимается система целей, задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны и механизм их реализации. В практике государственного управления России понятия “регион” и “субъект РФ” тождественны. Документ фиксирует основные цели, задачи региональной политики на долгосрочную перспективу, методы и формы реализации региональной экономической политики, основные положения региональной политики в социальной и

экологической сферах, в области международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, рассматривает региональные аспекты национально-этнических отношений.

По мнению регионоведов В. А. Лексина и А. Н. Швецова, региональная политика в нашей стране в современный период представляет собой нечетко обозначенный и еще только формирующийся предмет деятельности федеральных органов государственной власти. Они обратили внимание на то, что региональная политика не получила непосредственного конституционного и законодательного оформления. Действительно, в целом ряде статей Конституции РФ (ст. 71, 84, 86, 114) указывается внешняя, внутренняя, ценовая, финансовая, денежная, кредитная политика, государственная политика в социальной сфере и т. д. “Но ни разу, — отмечают В. Лексин и А. Швецов, — не использовано понятие “региональная политика”. Лишь в п. “е” ст. 71 упоминается “федеральная политика и федеральные программы национального развития” [57].

Отсюда вывод о необходимости институционализации государственной региональной политики, т. е. признание ее в качестве самостоятельного и юридически закрепленного предмета деятельности органов государственной власти. Еще в 1994 г. на Всероссийской научно-практической конференции “Формирование основ региональной политики Российской Федерации” была предложена концепция региональной политики РФ, где были определены направления перехода от командно-административного к правовому цивилизованному федерализму.

В разные периоды существовали министерства, которые должны были разрабатывать и реализовывать региональную политику центра. Это Миннац РФ, Минфедерации РФ, Минрегионполитики РФ (1998–1999). Первые два министерства занимались только межнациональными отношениями. Более основательной выработкой именно региональной политики занималось Министерство региональной политики РФ. Но оно просуществовало недолго. На смену всем существующим ранее министерствам, занимающимся вопросами региональной политики, пришло Министерство регионального развития РФ. Последнее просуществовало 10 лет и в соответствии с Указом Президента России от 8 сентября 2014 г. № 612 “Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации” было ликвидировано. Частич-

но его функции стали выполнять те учреждения, которые были организованы по всей России, в частности министерства РФ по развитию Дальнего Востока, Северного Кавказа и Крыма. Министерство экономического развития РФ приняло под свою опеку развитие социальной и экономической сферы Арктики и Крайнего Севера, межрегионального, приграничного сотрудничества и территориального планирования, Минфин РФ — сферу муниципальных образований и государственной поддержки регионов. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ отошло градостроительное зонирование. Министерство культуры РФ занялось государственной национальной политикой и нормативно-правовым регулированием в сфере защиты прав национальных меньшинств народов России. Министерству юстиции РФ передано территориальное устройство, разграничение полномочий по вопросам совместного ведения между региональными органами власти и федеральными, органами местного самоуправления, а также взаимодействие с казачьими обществами.

В развитие “Основных положений региональной политики в Российской Федерации” были приняты Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”; Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”. В системе правового и институционального обеспечения государственной региональной политики имеется много пробелов и противоречий, *политика бюджетного выравнивания*, почти 20 лет являющаяся генеральным направлением региональной политики, усугубила социально-экономическую дифференциацию регионов. Значимость и актуальность разработки инновационных мер реализации государственной региональной политики в настоящее время признана и на государственном, и на региональном уровнях.

Альтернатива политике бюджетного выравнивания, активно обсуждаемая сегодня, — *политика поляризованного развития*, ставшая основой разработанной в 2005 г. Минрегионразвития России “Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации”. Суть модели “по-

ляризованного развития” сводится к концентрации (мобилизации) ресурсов государства и региона в тех точках, где, как ожидается, они принесут наибольшую отдачу. На территории России предполагается выделить несколько опорных регионов (“полюса роста”, “локомотивы роста”), исходя из следующих критериев: 1) устойчивой тенденции к росту пассажиро- и грузопотока в регионе; 2) наличие в регионе научно-образовательного центра мирового или федерального значения; 3) в данном регионе (городской агломерации) сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны; 4) данный регион должен иметь высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал; 5) регион уже осуществляет весомый вклад в прирост ВВП страны; 6) в данном регионе существует или может сложиться стратегическое партнерство власти, гражданского общества и бизнеса; 7) в перспективе 10–12 лет данный регион может стать “девелопером” для соседних территорий.

Другими *принципами новой стратегии* государственной региональной политики, по мнению Правительства РФ, должны стать: “преференции за реформы”, т. е. обеспечение равного доступа населения всех регионов к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан; синхронизация действий, т. е. согласованность основных реформ, проводимых в стране и оказывающих влияние на социально-экономическое развитие регионов, а также направлений государственной поддержки регионов и муниципальных образований; дифференцированность государственной политики регионального развития, т. е. определение различных целей развития для разных регионов; субсидиарность, т. е. децентрализация властных полномочий [104].

Стратегическими целями региональной политики на данном этапе развития России являются: обеспечение глобальной конкурентоспособности страны и регионов; стимулирование процесса новой “регионализации” — консолидация ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменение структуры экономики; развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения; улучшение экологической ситуации в регионах для сбалансированности экономического развития; повышение качества

управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне.

Региональная политика должна учитывать специфику регионов в общероссийской структуре, хозяйстве, экстраполировать основные направления экономических реформ на региональный уровень, всемерно развивать местное самоуправление, предпринимательство на местах, решать внутри регионов социальные проблемы, проблемы охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

Вместе с тем при усилении региональной направленности экономических реформ необходимы меры по пространственной интеграции экономики России, проведение жесткой федеральной налоговой политики, укрепление общероссийского рынка наряду с развитием региональных рынков. Для отдельных регионов необходима разработка социальных государственных региональных программ и финансирование из федерального бюджета.

В. Н. Лексин и А. Н. Швецов в работе “Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития” вводят термин “регулирование территориального развития”, означающий “специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития региональных систем, имеющие главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения” [57].

Цели и задачи региональной политики в различных государствах варьируются, однако при всем разнообразии формулировок в разных странах выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью. В ряду экономических целей можно перечислить: оживление производства в депрессивных регионах, создание полюсов роста и др., среди социальных целей — увеличение занятости, доходов населения, улучшение социальной инфраструктуры в наиболее отсталых районах, расширение доступности общественных благ и др.

В современных условиях регионы необходимо рассматривать не просто как объекты приложения государственной политики, которая определяет цели и задачи развития регионов, но как достаточно самостоятельные субъекты хозяйствования, способные к проведению собственной экономической политики, направленной

ной на усиление конкурентных преимуществ конкретного региона. Таким образом, основными *целями* государственной региональной политики являются:

— поддержание целостности государства и недопущение увеличения дифференциации между регионами выше предельных значений, определяющих угрозу для целостности государства;

— обеспечение всех граждан, независимо от региона проживания, равным доступом к социальным благам, в соответствии с Конституцией страны;

— обеспечение условий для реализации регионами своих конкурентных преимуществ.

Каждый субъект Российской Федерации имеет свой уровень социально-экономического развития, природно-ресурсный потенциал, обеспеченность трудовыми ресурсами, конкретную производственную специализацию. Поэтому направления региональной политики не могут быть стандартными для всех регионов, их необходимо координировать, исходя из географических, исторических и этнических особенностей регионов.

Политика “выравнивания” как идеология государственного воздействия на параметры функционирования отдельных регионов используется в различных масштабах и применительно к разным группам таких параметров (в том числе весьма неполно характеризующих уровень территориального развития). В России политика “выравнивания” проводится преимущественно селективно, т. е. применительно к конкретным территориям (например, путем разработки и реализации соответствующих программ), а на общегосударственном уровне — применительно к уравниванию “бюджетной обеспеченности” населения, т. е. существенно, но не единственного и не определяющего параметра территориального развития.

Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации — объективный феномен, справиться с которым практически невозможно. Ярко выраженная региональная асимметричность присуща всем сферам российского бытия, однако бороться с этой асимметричностью в некоторых случаях вообще не нужно. Более того, опыт государств даже с развитой рыночной экономикой, особенно обширных по территории, свидетельствует о недостижимости полной межрегиональной симметричности.

Подходы к определению субъекта и объекта региональной политики весьма разнообразны. Региональная политика подразумевает сферу деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в региональном аспекте в соответствии с заранее разработанной программой. Объект же любого управления представляет собой нечто такое, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления.

По мнению Ю. Н. Гладкова и А. И. Чистобаева [107], к основным объектам региональной политики относятся: производственные (прежде всего предприятие как первичное звено общественного разделения труда), социальные (прежде всего человек как представитель социума, семьи, этноса), денежно-финансовые и т. д. В качестве субъектов регионального управления могут выступать как конкретные представители государственной и региональной власти (лица физические), так и отдельные учреждения, организации и предприятия (лица юридические).

Некоторые экономисты считают, что объектом региональной политики могут выступать не только субъекты Федерации, но и более крупные регионы. Однако остается неясным, должны ли эти регионы включать несколько субъектов Федерации или могут формироваться по каким-то другим критериям. Таким образом, в качестве объекта региональной политики рассматриваются либо субъекты Федерации, либо регионы, включающие ряд субъектов Федерации. Есть предложения о рассмотрении в качестве объектов региональной политики муниципальных образований.

Таким образом, основой для осуществления принципов региональной политики служат, с одной стороны, территориально-государственное устройство страны, с другой — ее экономическое (экономико-географическое) районирование. Непосредственными объектами государственной региональной политики выступают республики в составе РФ (национально-государственные образования), края и области (административно-территориальные образования), автономная область и автономные округа (национально-территориальные образования), крупные города.

Региональная политика в Российской Федерации представляет собой системную, целенаправленную сферу деятельности органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях по разработке и реализации приоритетных направлений

развития субъектов РФ и муниципальных образований и на их основе — по обеспечению управления экономическим, социальным, геополитическим, национально-этническим, демографическим и инфраструктурным развитием страны в пространственном аспекте. При этом можно различать три уровня пространственных отношений и взаимодействий: федеральный, межрегиональный и региональный.

На *федеральном* уровне (“федеральный центр — регионы”) региональная политика проводится федеральными органами государственной власти. На *межрегиональном* уровне (“регион — регионы”) она может осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации совместно с региональными ассоциациями экономического взаимодействия. На *региональном* уровне (“региональный центр — периферия”) ее обеспечивают органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Однако в повседневной жизни центр и регионы трактуются как конкурирующие субстанции, т. е. объекты, “играющие” на одном поле и, следовательно, в одном пространстве.

Следует отметить, что исследование региона на всех трех уровнях постоянно гармонично вписывается в систему центр-периферийных отношений. Причем положение изучаемого объекта в этой системе может меняться на разных уровнях. Регион, являющийся периферией по отношению к федеральному центру, вполне может быть центром в Федеральном округе. При исследовании асимметрии внутри региона неизбежно будут возникать как центральные, так и периферийные административно-территориальные образования меньшего иерархического ранга.

На федеральном уровне внимание акцентируется на взаимодействии федерального центра (Москвы) с регионами. Выявляются взаимосвязи, центробежные и центростремительные миграции, определяется степень экономической и политической важности региона для центра. Существенную роль на этом уровне играет применение историко-географического подхода к исследованию, так как он позволяет выявить, как происходило возникновение, становление системы взаимоотношений между федеральным центром и субъектом Федерации, а также наметить пути ее дальнейшего развития.

Не умаляя роли первого и второго уровней, наибольшего внимания для изучения заслуживает третий региональный уровень реализации региональной политики. Именно асимметрия внутри региона во многом определяет характеристики и положение исследуемого субъекта как целостной территориальной единицы.

По сферам воздействия можно выделить следующие **виды региональной политики**:

1. **Экономическая** политика. Необходимость смягчения региональных экономических диспропорций, достижение регионального экономического равновесия характерна для всех стран. Механизм осуществления этих целей весьма развит и включает государственную финансовую помощь, привлечение местных ассигнований, в том числе частного капитала, законодательные мероприятия, финансовые ограничения, штрафные санкции.

2. **Социальная** политика. В поле зрения находятся процессы и форма организации жизни людей общественного производства со стороны условий труда, быта и отдыха человека и развития личности вообще. Социальные различия в жизни населения подавляющего числа государств колоссальны. Отсюда поиск путей выравнивания уровней жизни между различными регионами и типами поселений, а также общее улучшение качества социальной среды составляют суть региональной политики в социальной сфере.

3. **Демографическая** политика. Она означает активное вмешательство государства как в естественное, так и механическое движение населения с целью достижения специфических для регионов целей.

4. **Экитическая (поселенческая)** политика. Экитика — урбанистическая наука об эффективном использовании территории конкретного региона путем оптимального размещения производств, коммуникаций и мест расселения с учетом местных природных, экономических, архитектурно-строительных и инженерно-технических факторов и условий. Обширность территории России нередко порождает иллюзию неактуальности проведения активной экитической политики в сравнении с небольшими по территории европейскими странами. Между тем именно в России, с ее огромными пространствами, осуществление дальновидной, научно обоснованной поселенческой политики способно сэкономить колоссальные средства.

5. **Экологическая** политика. Усиливающаяся концентрация производства, диктуемая объективными потребностями его развития, урбанизация и скученность населения, широкое применение синтетических материалов, которые не могут быть трансформированы природой, привели к резко возросшей нагрузке на окружающую среду.

6. **Научно-техническая** политика. В сферу региональной научно-технической политики попадают условия и факторы размещения центров научных исследований, взаимосвязи между местами концентрации НИОКР и размещением производительных сил, территориальные формы соединения науки и производства, региональные перемещения научных кадров.

Структурирование региональной политики может производиться иначе: все зависит от критерия, положенного в его основу. Иногда различают следующие виды региональной политики:

1) по **целям** (политика выравнивания уровня развития регионов, максимальное использование местных ресурсов);

2) **механизму** (автоматическая — распределение по формуле, проблемная — по спецпрограммам; целевая — по конкретным регионам);

3) **средствам** (финансовая, административная, инфраструктурная);

4) **адресату** (региональные власти, организации, граждане).

К основным функциональным *формам* региональной политики относят:

1. Региональное *прогнозирование* — научное предвидение предполагаемых направлений и параметров экономического развития региона на основе анализа источников финансирования, экономической структуры.

2. Региональное *программирование* — целенаправленное вмешательство в развитие региона, с формулированием целей и промежуточных задач социально-экономического развития региона, а также с определением конкретных сроков достижения поставленных целей и необходимых затрат ресурсов.

3. Региональное *планирование* — установление конкретных задач и целей на плановый период с указанием источников финансирования, конкретных исполнителей.

14 сентября 2012 г. Президент России В. В. Путин подписал указ, утвердивший новую редакцию программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая стала бессрочной. Нормативно-правовая база для ее реализации практически сформирована, теперь слово за регионами. В настоящее время они проводят работу по реализации программы на своем региональном уровне. Особый интерес представляет подпрограмма “Укрепление единства российской нации”. Основным фактором, объединяющим наше многоэтническое общество, является принадлежность к российской гражданской нации. Обеспечение права на самоидентификацию, сохранение языка, культуры, традиций, вероисповедания, а вместе с тем сохранение межнационального мира и согласия — это наши ключевые приоритеты. Подпрограммой предусматриваются мероприятия по поддержке национальных культурных объединений, коренных народов, малочисленных народов Севера, мероприятия по разработке стратегии этнокультурного развития и региональных программ в сфере межнациональных отношений, а также создание системы мониторинга и раннего предупреждения межэтнических конфликтов, воспитания молодежи в духе патриотизма и веротерпимости. Госпрограмма направлена на решение различных задач в сфере регионального развития. В результате ее реализации планируется к 2020 г. довести уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет налоговых и неналоговых доходов до 82 %, повысить качество работы органов местного самоуправления и уровень удовлетворенности населения их деятельностью, увеличить долю граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, а также увеличить количество участников государственной программы переселения соотечественников до 55 тыс. человек в год.

Вместе с тем достижение целевых показателей госпрограммы возможно только в случае комплексного использования всех инструментов региональной политики, в том числе стратегии программ социально-экономического развития федеральных округов и каждого субъекта Российской Федерации, специальных программ опережающего развития Сибири и Дальнего Востока, Северного Кавказа, Калининградской области, планов комплексного

развития муниципальных образований, а также отраслевых программ развития промышленности, транспорта, связи, здравоохранения, образования и системы социального обеспечения.

6.2. Зарубежный опыт проведения региональной политики

При анализе зарубежного опыта важно иметь в виду, что граница между региональной и отраслевой политикой в разных странах проводится по-разному. В целом ряде стран, например в Финляндии, Швеции, Бельгии, Люксембурге, Великобритании, такой традиционный элемент региональной экономической политики, как создание инфраструктуры (развитие транспорта, связи, образования и здравоохранения), официально региональной политикой не считается и относится, скорее, к общенациональной политике. Более того, некоторые исследователи считают, что о наличии в той или иной стране региональной экономической политики можно говорить лишь в том случае, если эта политика законодательно оформлена, т. е. существует соответствующий закон. Не учитывая подобные различия между странами, можно сделать некорректные выводы относительно наличия и масштабов региональной экономической политики в той или иной стране.

Еще одна сложность определения границ региональной экономической политики связана с межбюджетными отношениями. В России их традиционно относят к региональной политике как в научных исследованиях, так и официальных документах (например, среднесрочных программах российского правительства). В зарубежных странах, как правило, межбюджетные отношения в рамках региональной экономической политики не рассматриваются, а к последней относят меры по стимулированию социально-экономического развития территорий, связанные в основном с созданием за счет средств центральных бюджетов либо разных видов инфраструктуры, либо особых условий для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в отдельных регионах, т. е. меры, которые предполагают передачу средств не в нижестоящие бюджеты, а непосредственно предприятиям и организациям, населению регионов.

Межбюджетные отношения и региональная экономическая политика (так, как она понимается в зарубежной литературе) на-

правлены, как правило, на достижение разных целей и задач. Региональная экономическая политика — это в большинстве случаев инвестиционная поддержка регионов, иначе говоря — меры, непосредственно воздействующие на их экономическое развитие. Предоставление финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений носит обычно характер текущей поддержки регионов, финансовая помощь предоставляется в основном на покрытие текущих расходов региональных бюджетов. На экономическое развитие регионов межбюджетные отношения оказывают косвенное воздействие: чем больше доходы региональных бюджетов, тем больше возможностей у властей регионов для принятия самостоятельных мер, направленных на стимулирование экономического развития, больше возможностей по осуществлению социальных расходов, что наряду с другими факторами позитивно влияет на инвестиционную привлекательность территорий. Таким образом, при более высокой степени выравнивания бюджетной обеспеченности территорий в рамках межбюджетных отношений роль региональной экономической политики может быть меньшей.

Различия между целями межбюджетных отношений и региональной экономической политики приводят к тому, что, как правило, эти две составляющие экономических взаимоотношений центра и регионов находятся в ведении разных министерств. *Межбюджетные отношения* — это прерогатива национальных министерств финансов, *региональная экономическая политика* — министерств экономики или специальных министерств по региональным вопросам (имеющим в разных странах разные названия). Подобное ведомственное разделение вполне закономерно: министерства финансов отвечают за наполняемость госбюджета, министерства экономики — за экономическое развитие.

Цели региональной экономической политики различаются по странам, но вместе с тем их не так уж много. К их числу относят:

- 1) выравнивание региональных диспропорций для достижения экономической эффективности, политической стабильности или социальной справедливости;
- 2) влияние на демографические показатели и степень экономической активности населения в регионах;
- 3) развитие сырьевой периферии;

4) улучшение использования ресурсов путем снижения безработицы и низкопродуктивной занятости в ходе повышения предпринимательской активности и развития современных отраслей.

При проведении региональной экономической политики центральные органы власти, как правило, вынуждены выбирать между выравниванием межрегиональных диспропорций и достижением общеэкономических целей. Причем как цели, так и масштабы региональной экономической политики отличаются не только по странам, но и в различные периоды времени в одних и тех же странах, причем это зависит:

— от уровня социально-экономического развития общества (необходимым условием широкомасштабной региональной экономической политики служит наличие значительных финансовых ресурсов: чем благополучнее страна, тем больше средств она может выделить на проведение региональной политики);

— стадий циклов развития экономики (в годы благоприятной экономической конъюнктуры средства направляются главным образом на поддержку отсталых районов, в годы кризисов — на структурную перестройку в целях повышения конкурентоспособности экономики, при этом помощь отсталым районам сокращается в пользу старопромышленных и передовых территорий);

— правящих партий и господствующей экономической школы;

— в некоторых странах от остроты этнических вопросов (когда на региональную политику возлагается решение национальных проблем).

Для реализации региональной экономической политики необходимо располагать набором политических и экономических **инструментов**, которые могут использоваться органами государственного управления разных уровней для воздействия на отдельные регионы либо всю многорегиональную национальную экономику, а также методов их использования.

Инструментарий региональной политики включает все средства, используемые в экономической политике, такие как налоговая, бюджетная, ценовая, кредитно-денежная, социальная виды политики. Особенность его состоит в том, что он применяется для разрешения региональных проблем.

В странах с рыночной экономикой исследователи выделяют две основные цели *государственного вмешательства* в развитие регионов:

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.

Обе эти цели могут быть как совместимыми, так и конфликтными. Как правило, в период экономического роста преобладает первая цель, в период кризисов — вторая. Необязательно, чтобы в политике государственных органов разных уровней территориальной иерархии доминировала какая-либо одна цель. Однако определенная согласованность в региональных политиках, проводимых федеральными, региональными и местными властями, должна быть, иначе пространственные неравенства будут нарастать.

В отдельных странах существуют разные принципы разделения центральными и региональными властями функций в сфере региональной политики, специфические схемы сочетания макро- и микроинструментов. Под макроинструментом мы понимаем рычаги монетарной, фискальной и торговой политик, под микроинструментом — рычаги непосредственного воздействия на рабочих (труд) и на предпринимателей (капитал).

Выбор конкретного инструмента микрополитики зависит от задач и специфических условий их решения, сложившихся на данный момент в субъектах Федерации. При всем разнообразии задач и различии условий в регионах есть некоторые общие закономерности в определении мероприятий (средств) решения проблем.

В общем случае возможные направления микрополитики формируются путем выбора объекта воздействия — рабочая сила (труд) или рабочие места (капитал) — и направления воздействия — внутренней или внешней перестройки условий деятельности (работы и предпринимательства).

При определении основных направлений региональной политики западные регионалисты в первую очередь обращают внима-

ние на состав и причины территориального (регионального) неравенства. К ним чаще всего относят такие вопросы:

— масштаб, качество и направление использования природно-ресурсного потенциала, который влияет на определение продуктивности, причем влияние это разнопланово. Периферийное положение региона, его отдаленность от основных центров производства и потребления оказывают влияние на величину транспортных расходов, масштабы региональных и межрегиональных связей;

— несовершенство структуры производства, связанное с технологической и организационной отсталостью, запаздыванием инновационных вливаний;

— агломерационные преимущества (речь идет о большом пересечении в регионе межотраслевых связей) и агломерационные недостатки (перенаселение регионов);

— политические факторы, формы общей и региональной политики;

— социально-культурные факторы (степень образованности населения региона, наличие научных, учебных и культурных центров и т. д.);

— стадии экономического и технологического развития;

— физические факторы размещения (наличие транспортных систем, аэропортов, гаваней, телекоммуникационное обеспечение и др.).

Региональная политика зарубежных стран возникла на основе объективных требований развития производительных сил на современном этапе. Весь объем мероприятий региональной политики за рубежом направлен на создание условий, которые позволяют лучше, эффективнее приспособиться к ужесточению конкуренции в мире за рынки сырья и сбыта, сферы приложения капитала.

На выработку региональной политики существенное влияние оказали структурные сдвиги в отраслях экономики, вызванные научно-техническим прогрессом.

Основами *концепции региональной политики* за рубежом являются:

а) децентрализация власти и экономики, предоставление значительной самостоятельности регионам;

б) выработка совместного экономического развития страны и регионов с учетом возможности использования собственного природно-ресурсного потенциала, обменов с соседними регионами;

в) выравнивание уровней экономического развития территорий;

г) координация долговременных региональных программ, стратегических целей, региональной политики.

К числу общих **принципов** зарубежной региональной политики можно отнести: сохранение устойчивого развития; эффективное использование ресурсов региона, выработку рациональной структурной политики, использование внешних источников роста и обменов для решения различных региональных задач.

Следует отметить, что региональная политика в развитых странах существенно отличается от региональной политики развивающихся стран.

Характерными чертами региональной политики *развитых стран* являются:

— освоение слаборазвитых регионов, а также реконструкция депрессивных регионов;

— децентрализация агломераций и территорий сверхконцентрации населения и промышленного производства;

— образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений, не связанных с существующими центрами промышленного производства.

Другое дело — *развивающиеся страны*. Здесь важнейшей задачей государственной региональной политики является ускорение процесса социально-экономического развития, ликвидация последствий колониальной зависимости в экономике от бывших метрополий. Поэтому основными направлениями региональной политики в развивающемся мире выступают:

— интеграция всех регионов страны в единый национальный рынок, формирование единого рыночного пространства;

— смягчение противоречий между городом и деревней;

— регулирование процесса урбанизации;

— возможно более полное освоение национальных природных и трудовых ресурсов;

— рациональное размещение новых промышленных объектов.

Ни в одной стране нет монополии какого-либо одного центрального государственного органа, ответственного за регулирование регионального развития. Так или иначе эта функция государства разделяется между несколькими или многими центральными ведомствами. Как правило, выделяются один-два ведущих или координирующих органа. В *Германии* — это Министерство транспорта, строительства и жилищного хозяйства, в *Италии* — Министерство по делам регионов, в *Испании* — Генеральный административный совет по планированию, в *Нидерландах* — Министерство жилищного хозяйства, физического планирования и охраны среды, в *Австралии* — Комитет по городам, на который возложены задачи физического планирования.

В *США* на федеральном уровне ответственность за разработку и реализацию региональной политики более рассредоточена. Выделяется роль Администрации экономического развития, входящей в состав Министерства торговли. Основная деятельность этого органа связана с реализацией программ развития отстающих и депрессивных районов (“реконструируемых ареалов”, “округов экономического развития”, “зон предпринимательства” и т. д.). Региональными проблемами занимаются также Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле. Значительными полномочиями в выработке и осуществлении федеральной региональной политики обладает непосредственно Президент США: согласно Закону о сотрудничестве федеральных и местных властей Президент устанавливает правила разработки и рассмотрения федеральных программ и проектов, оказывающих значительное влияние на экономическое развитие тех или иных регионов. Также в США существенную роль в сохранении и использовании накопленного опыта региональной деятельности играет трансформированная налоговая система, кредитно-денежные стимулы на местном уровне и т. д. Местные органы власти США не только имеют реальные рычаги для регионального планирования на локальном уровне (микроуровне), но и эффективно пользуются ими: строят шоссе и дороги и аэропорты, системы водоснабжения и канализации, ведут жилищное строительство, разбивают парки и места отдыха и т. д.

Высшие законодательные органы большинства стран имеют *специальные* комитеты (комиссии) по региональной политике, а в двухпалатных высших законодательных органах верхние палаты нередко являются по существу палатами регионов. Так, в Сенат США избираются по два представителя от каждого штата, в Бундесрат ФРГ — от трех до шести представителей от каждой федеральной земли пропорционально их населению, во Франции мэры городов составляют половину парламента.

Кроме административных и законодательных органов государственной власти важную роль в регулировании регионального развития играют разного рода консультативные, проектные, экспертные исследовательские организации.

В *Германии* действует *Консультативный комитет по пространственной организации*, председателем которого является канцлер ФРГ, а членами — федеральные министры, отвечающие за основные аспекты регионального развития. Конференция министров по пространственной организации, объединяющая министров федерального и земельного уровня, вырабатывает согласованные рекомендации. Консультативный комитет по пространственной организации работает в непосредственном контакте с ведущим министерством. Агентство по строительству и пространственному планированию готовит для правительственных учреждений аналитические отчеты, экспертизу региональных проектов, предложения по региональному развитию.

Во *Франции* авторитетным представительным органом управления, вырабатывающим рекомендации и осуществляющим координационные функции, в том числе непосредственно в регионах, является *Делегация по обустройству территории и региональному развитию (ДАТАР)*. *Межведомственный комитет по обустройству и развитию территории (СИАДТ)* подчиняется премьер-министру, а его членами являются министры. Свои решения СИАДТ принимает по предложениям ДАТАР. *Национальный комитет по обустройству территории (КНАДТ)* готовит предложения по осуществлению согласованной региональной политики национальным правительством, органами местного самоуправления и Европейским союзом, а также участвует в подготовке планов регионального развития. *Фонд обустройства и разви-*

тия территории (ФНАДТ) участвует в финансировании проектов, отобранных указанными выше институтами.

В *Италии* кроме Министерства по делам регионов важную роль играет *Конференция “Государство — регионы”*. В работе Конференции, собираемой два раза в месяц, принимают участие представители всех регионов страны. Право созыва имеет председателя Совета министров. Он имеет один голос, регионы вместе взятые — также один голос (т. е. по 50 %). Главными задачами Конференции являются подготовка согласованных предложений к проекту бюджета, выделение государственной помощи слабо-развитым регионам.

В *Испании* значительную роль в реализации региональной экономической политики играют *Генеральный административный совет по планированию, Совет по финансовой политике автономных сообществ, Национальная комиссия по местной администрации*.

В оценке результатов предпринимаемых в течение более чем 40 лет правительством *Канады* усилий по выравниванию уровней экономического развития регионов страны исследователи отмечают, что, будучи полезными для решения частных задач региональных экономик, указанные меры в целом пока не привели к преодолению неравенства регионов. Наибольшее снижение наблюдалось в отношении среднего чистого дохода в расчете на одну семью, а наименьшее — в отношении заработанных доходов на душу населения. Это может свидетельствовать о том, что федеральные трансфертные платежи в отсталые провинции более значимы, чем меры по стимулированию экономического роста. Остающееся до сих пор неравенство, как и ранее, проявляется в динамике и уровнях развития, безработицы, роста населения, научной и производственной баз, а также в качестве образования и доступе к культурным ценностям, при этом низкие показатели отмечаются в тех же провинциях, что и ранее. Все вышеуказанное свидетельствует о том, что федеральное правительство скорее пыталось подтянуть отсталые провинции до уровня более процветающих регионов Канады, чем сосредоточиться на оказании поддержки с целью обеспечить максимально высокий уровень экономического развития отсталых провинций их собственными силами.

Опыт *Китая* в проведении региональной политики можно оценить как положительный. Несмотря на этнические проблемы и довольно напряженную обстановку в Тибете, Внутренней Монголии, Синьцзяне, удается сохранять территориальную целостность страны. Как это ни удивительно, именно более консервативные отсталые территории играют роль стабилизатора во всем процессе экономического реформирования. Слабо подверженные рыночной трансформации, они служат тормозом на пути реформ в периоды их успешного осуществления. Но зато в условиях возникновения особых трудностей, кризисов они в гораздо меньшей степени подвержены их проявлениям, поскольку рыночные структуры там еще не сформировались. Население не испытывает общего разочарования результатами реформ, и таким образом сохраняются предпосылки для их дальнейшего осуществления.

Региональная политика *Европейского союза* основывается на перераспределении денежных средств от богатых к бедным странам. Деньги используются на поддержку развития отстающих регионов, на оживление промышленных регионов, находящихся в состоянии упадка, на содействие в поиске работы молодежи и лицам, являющимся безработными в течение длительного времени, на модернизацию сельского хозяйства и помощь наименее благополучным сельским регионам. Средства, выделенные на региональные программы, в последнее десятилетие преимущественно распределялись по трем направлениям:

1. *Сближение*. Цель — помочь менее развитым странам и регионам быстрее добиться средних показателей по ЕС путем улучшения условий для развития и роста занятости. Это достигается путем инвестиций в материальные и человеческие ресурсы, в инновации, в развитие информационного сообщества, в окружающую среду, в эффективность работы исполнительной власти.

2. *Конкурентоспособность регионов и занятость*. Целью является повышение конкурентоспособности, уровня занятости и привлекательности регионов, за исключением наименее развитых. Чтобы достичь этого, необходимо ускорить экономические и социальные реформы и содействовать инновациям, предпринимательству, охране окружающей среды, открытости, адаптации и развитию рынка труда.

3. *Европейское межгосударственное взаимодействие.* Целью является расширение межгосударственного, межнационального и межрегионального взаимодействия. Необходимо принимать общие решения по вопросам, затрагивающим власти соседствующих государств в таких сферах, как развитие городов, сельских районов и прибрежных зон, расширение экономического взаимодействия, налаживание деловых контактов в малом и среднем бизнесе.

На эти цели выделялись средства из специальных фондов ЕС. Данные фонды призваны стимулировать инвестиции за счет привлечения частного капитала, а также из средств национальных и региональных властей. Они известны как структурные фонды и Фонд сплочения.

Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) — первый структурный фонд. Он принимает меры по укреплению экономики, обеспечению общественного и территориального единства. Это достигается путем сглаживания различий между регионами, поддержки структурного развития и регулирования экономики регионов, в том числе преобразования промышленных регионов, находящихся в состоянии упадка. *Европейский социальный фонд (ЕСФ)* — это второй структурный фонд, осуществляющий поддержку инициатив в области профессиональной подготовки и создания новых рабочих мест.

Помимо структурных фондов, есть также *Фонд сплочения*, который вкладывает средства в развитие транспортной инфраструктуры и проекты охраны окружающей среды в тех странах ЕС, где значение валового внутреннего продукта на душу населения меньше 90 % от среднего по ЕС.

Также большой интерес представляет опыт Европейского союза, осуществляющего в рамках *Генерального плана развития малого бизнеса* региональные проекты поддержки предпринимательской деятельности. Потребность в совершенствующих технологии фирмах малого бизнеса является чрезвычайно важной задачей для конкурентоспособности экономики любой страны на мировом рынке. Государственная политика здесь направлена не на формальное обучение, а на выработку нетрадиционного подхода к подготовке потенциальных предпринимателей на основе создания новых фирм, ориентированных на экспорт. Технология такого подхода заключается в следующем:

— выявление и подготовка потенциальных предпринимателей, способных открыть собственное малое предприятие с использованием современных технологий;

— демонстрация способов подготовки и запуска в производство изделий, изготавливаемых на базе новейших технологий;

— облегчение формирования и содействие деятельности руководителей экспериментальных предприятий;

— содействие подготовке и анализу планов экономической деятельности экспериментальных предприятий;

— предоставление участникам программы сведений о передовых идеях в области маркетинга, их применение, а также обучение навыкам управления финансовой деятельностью;

— предоставление участникам возможности приступить на завершающем этапе программы к созданию собственных конкурентоспособных на внешнем рынке предприятий;

— согласование организации новых предприятий с существующими проектами, связанными с модернизацией изделий в процессе их эксплуатации.

Уникальность предлагаемого подхода заключается в целенаправленном формировании сплоченных групп будущих предпринимателей, способных создать конкурентоспособную фирму. Это требует тщательного отбора участников, так как для осуществления программы нужны высококвалифицированные и умеющие брать на себя ответственность люди. Высшей точкой этого процесса является формирование небольших административных групп, члены которых обладают взаимодополняющими навыками, необходимыми для открытия фирмы при соответствующей поддержке. Таким образом, государственные средства направляются на конечный результат — создание конкурентоспособного на внешнем рынке предприятия.

6.3. Свободные (особые) экономические зоны как инструмент региональной политики и инновационного развития территорий. Международный опыт

В настоящее время для создания эффективной системы государственного управления социально-экономическим развитием страны и ее регионов, сглаживание диспропорций в развитии

последних используется ряд механизмов рационального размещения производительных сил, в том числе таких, как создание, продвижение и совершенствование особых экономических зон, формирование территорий опережающего развития, поддержка “народных” предприятий, ярко демонстрирующих свою эффективность. Однако принимаемые меры зачастую являются несистемными и фрагментарными, а их реализация во многих аспектах носит формальный характер.

Свободные (особые) экономические зоны (СЭЗ или ОЭЗ) — современное название для достаточно древнего экономического образования. Наибольшее распространение получила версия, что первая СЭЗ возникла в 1547 г. в порту г. Ливорно, который впервые в мировой истории официально назывался “свободным портом”.

Но споры о месте возникновения СЭЗ продолжаются по настоящее время. Одни исследователи считают, что первая СЭЗ возникла в порту Марселя в 1228 г., другие полагают, что она появилась в Древней Греции, третьи — в Германии в конце XV в. Существуют и другие мнения. СЭЗ использовались правительством Российской империи для освоения Северного Причерноморья в XIX в., а одним из самых известных “свободных портов” была Одесса.

Еще в 60-е гг. XX в. сложились зоны свободной торговли, так как торговля — первый и важнейший способ взаимодействия субъектов в экономике. Особенностью этих территорий является освобождение в ее пределах товаров от таможенных пошлин и налога на импорт, которые существуют в рамках национального таможенного законодательства. В 70-е гг. XX в. появляются экспортно-производственные зоны, которые специализируются на продукции экспортного характера. Этот тип зон дал возможность развивающимся странам стать крупнейшими производителями экспортной продукции. В этих зонах, по определению Всемирного банка, существуют режим беспошлинной торговли, либеральное налоговое и иное регулирование.

В мировой практике нет унифицированного определения свободных (особых) экономических зон. В странах с различным уровнем экономического развития используются разные формы СЭЗ (ОЭЗ).

Так, под свободными экономическими зонами понимаются районы (часть территории) страны, обладающие выгодным

экономико-географическим положением, в которых устанавливаются беспошлинный или льготный режимы ввоза и вывоза товаров, определенная обособленность в торговом и валютно-финансовом отношении от остальных районов. Главные признаки свободной экономической зоны — тесная связь с мировым хозяйством, мировым рынком и активное привлечение иностранного капитала. Использование выгод экономико-географического положения реализуется в том, что СЭЗ, как правило, создаются вблизи морских и речных портов, международных аэропортов, обеспечивающих хорошую связь с мировым рынком.

Анализируя принципиальные подходы европейских государств к созданию свободных экономических зон, можно выделить следующие основные признаки:

— все СЭЗ расположены, как правило, в районах крупных портовых или иных городов, являющихся перекрестком оживления транспортных и пассажирских путей, соединяющих страны Европы, Ближнего и Среднего Востока и Африки;

— СЭЗ создавались и развивались как многопрофильные зоны, т. е. располагали, помимо традиционных “свободных таможенных зон” и “свободных складов”, коммерческими центрами или зонами свободной торговли, а также промышленными полигонами, что позволило им впоследствии приобрести характер специализированных или комплексных зон;

— руководство хозяйственной деятельностью в СЭЗ возлагается, как правило, на консорциум (союз, совет) предприятий и фирм, расположенных в особой зоне, который определяет стратегию развития СЭЗ и условия деятельности на ее территории;

— применение различных видов льгот и стимулов на территории СЭЗ, в том числе внешнеторговых, фискальных, финансовых и административных.

В соответствии с документами Киотской конференции (1973) под свободными экономическими зонами понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами национальной таможенной территории, и поэтому не подвергаются обычному таможенному контролю и налогообложению.

Свободная экономическая зона — это территория государства (государств), являющаяся составной частью хозяйственно-

го комплекса страны (группы стран), где обеспечиваются производство и распределение общественного продукта для достижения определенной конкретной общенациональной интеграционной, корпоративной цели с использованием специальных механизмов регулирования общественно-экономических отношений производства и распределения, способных к диффузионному расширению и распространению ее границ.

СЭЗ рассматриваются с четырех основных аспектов их развития:

1) конкретной экономики — организационных форм хозяйственной деятельности, имеющих преимущества в ее пределах;

2) размещения производительных сил на конкретной территории страны;

3) экономических отношений, возникающих при производстве и распределении необходимого прибавочного продукта, произведенного в СЭЗ;

4) способности к диффузионному (взаимное проникновение друг в друга) расширению и распространению ее границ на другие связанные с нею хозяйственные сферы, отрасли и территории.

Этот подход позволяет не только охватить в единстве два составных элемента организации СЭЗ — территориальность и особые экономические режимы, но и подчеркнуть ее связь с национальной экономикой страны.

СЭЗ (ОЭЗ) должны быть частью национальной и региональной экономики и выступать инициаторами инновационного развития страны и ее регионов.

Цели стран, создающих СЭЗ, могут быть различными. Одни страны используют зоны в качестве интеграционного экономического механизма, другие — для привлечения иностранных технологий. Однако, несмотря на различия этих целей, есть и некоторая общность, в рамках которой можно выделить экономические, социальные и научно-технические цели.

Экономические:

1) более глубокое включение национального рынка в мировую систему хозяйства;

2) привлечение иностранных и национальных инвестиций для развития высокорентабельного производства;

3) использование преимуществ международного разделения труда для расширения выпуска экспортной продукции;

4) увеличение валютных поступлений в бюджет страны.

Социальные:

1) комплексное развитие остальных регионов;

2) увеличение количества рабочих мест и обеспечение занятости населения;

3) обучение и подготовка квалифицированных национальных рабочих, инженерных, хозяйственных и управленческих кадров;

4) насыщение национального рынка высококачественными товарами.

Научно-технические:

1) использование новейших зарубежных и отечественных технологий;

2) приобщение к новым формам управленческого труда;

3) привлечение опыта и научно-исследовательских достижений инженерно-технических центров;

4) повышение эффективности используемых производственных мощностей, инфраструктуры и конверсионных комплексов.

Требования к размещению СЭЗ:

1) благоприятное транспортно-географическое положение по отношению к внешнему и внутреннему рынкам;

2) развитый производственный потенциал, наличие производственной и социальной инфраструктуры;

3) наличие территории, располагающей уникальным по запасам и ценности природно-ресурсным потенциалом.

Характеристика типов СЭЗ. Зоны *свободной торговли* представляют собой компактные территориальные образования, выделенные за пределы национальной таможенной территории. СЭЗ специализируются на операциях по складированию и обработке ввезенных товаров в соответствии с условиями внутреннего рынка сбыта (упаковка, маркировка, контроль качества, простейшая доработка и т. п.).

В зависимости от выполняемых функций выделяют следующие зоны свободной торговли:

— зоны свободного транзита;

— свободные таможенные зоны;

— торгово-производственные зоны.

Зоны *свободного транзита* предназначены для обслуживания большого интернационального грузопотока, в зонах обеспечивается минимум формальных процедур при пересечении товарами границ. В *свободных таможенных зонах* устанавливается особый режим таможенного контроля, в *торгово-производственных зонах* торгово-коммерческая деятельность сочетается с промышленно-производственной. Зоны свободной торговли создаются главным образом с целью увеличения экспорта и поощрения иностранных инвестиций, а также стимулирования экономического развития в этих зонах. Преимущество этого типа зон состоит в том, что они требуют незначительных стартовых капиталовложений и характеризуются быстрой окупаемостью.

Промышленно-производственные зоны создаются как территории со специальным таможенным режимом, где промышленные компании производят экспортную или импортозамещающую продукцию, пользуясь определенными фискальными и финансовыми льготами.

По признаку преобладающих рынков сбыта промышленно-производственные зоны подразделяются:

- на зоны замещения импорта (внутренний рынок страны);
- экспортные зоны (внешние рынки);
- экспортно-импортозамещающие зоны (смешанная сбытовая ориентация).

Цели и варианты создания зон различного типа неодинаковы, однако общими чертами большинства зон являются следующие:

- 1) создание зон нацелено на решение задач развития определенной территории;
- 2) зоны создаются на ограниченное время;
- 3) в них предусматривается минимальное вмешательство государства в дела предпринимательства, а налоговое бремя, по сравнению с другими территориями, сокращено.

Условия создания СЭЗ. Мировой опыт создания СЭЗ показывает, что для успешного функционирования необходимо обеспечить ряд экономических и социальных условий, которые могут быть объединены в следующие группы:

- 1) *общеекономические* условия (стабильность политической и экономической ситуации, совершенные законы и инструменты, конвертируемая валюта, низкий уровень инфляции);

2) *региональные условия* (наличие на территории зоны квалифицированной рабочей силы или избыточного количества неквалифицированных трудовых ресурсов, инфраструктурная освоенность территории, эффективная сфера обслуживания (банки, система страхования, сеть распределения товаров, профессиональный сервис), а также наличие нормальных условий жизнедеятельности населения);

3) *система льгот и стимулов* для инвесторов, которая может включать низкие экспортно-импортные пошлины, льготное налогообложение, свободную репатриацию прибыли и ряд других условий.

Регулирование деятельности СЭЗ осуществляется через либерализованное внешнеторговое, налоговое, валютное и трудовое законодательство.

Каждому типу зон соответствует свой набор базовых льгот и стимулов, которые дополняются специальными формами поощрения, направленными на решение конкретных задач (например, ускоренное создание транспортной инфраструктуры), на стимулирование отдельных видов деятельности (банковские услуги и т. д.), на привлечение в зону инвесторов определенного типа (мелких или крупных).

Можно выделить четыре группы льгот:

1) *внешнеторговые* льготы, предусматривающие введение особого таможенно-тарифного режима;

2) *фискальные* льготы, содержащие нормы, связанные с налоговым стимулированием конкретных видов деятельности или поведения предпринимателей. Эти льготы могут касаться налоговой базы (прибыль, доход, стоимость имущества), отдельных ее компонентов (амортизационные отчисления, издержки на заработную плату, НИОКР, транспорт), уровня налоговых ставок, постоянного или временного освобождения от налогообложения;

3) *финансовые* льготы, включающие различные формы субсидий, предоставляемых в виде низких цен на коммунальные услуги, снижения арендной платы за пользование земельными участками и производственными помещениями;

4) *административные* льготы, предоставляемые администрацией зоны с целью упрощения процедур регистрации пред-

приятий и режима въезда — выезда иностранных граждан, а также оказание различных услуг.

В течение жизненного цикла зоны, составляющего примерно 20–30 лет, должны быть решены поставленные задачи, после чего особый режим хозяйствования зоны отменяется, зона по уровню ее экономического развития фактически сливается с развитым на ее основе внезональным пространством.

В Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2016 г. функционируют 33 особые экономические зоны (ОЭЗ) четырех типов в 30 субъектах РФ (9 *промышленно-производственных*, 6 *технично-внедренческих (технологических)*, 15 *туристско-рекреационных* и 3 *портово-логистические*), действующих на основании Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”, а также ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях, действующих на основании отдельных федеральных законов. Они специализируются на развитии промышленного производства (ОЭЗ “Алабуга”, ОЭЗ “Липецк”, ОЭЗ “Моглино”, ОЭЗ “Тольятти”, ОЭЗ “Титановая Долина”, ОЭЗ “Астрахань”, ОЭЗ “Людиново”, ОЭЗ в г. Владивостоке и др.); на технологических инновациях (ОЭЗ “Дубна”, ОЭЗ “Санкт-Петербург”, ОЭЗ “Томск”, ОЭЗ “Зеленоград” и др.); на развитии туристско-рекреационного бизнеса (ОЭЗ “Алтайская долина”, ОЭЗ “Байкальская гавань”, ОЭЗ “Бирюзовая Катунь”, ОЭЗ “Ворота Байкала” и созданные в последние годы в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах и др.), а также на развитии портово-логистических и транспортных узлов (ОЭЗ “Ульяновск-Восточный”, в Мурманской области, Хабаровским краем и др.).

Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1131 “О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа” принято решение создать особую экономическую зону технико-внедренческого типа “Иннополис” на земельных участках, определяемых соглашением о создании особой экономической зоны. Целями создания особой экономической зоны являются формирование условий для привлечения российских и иностранных инвесторов, повышение конкурентоспособности отечественного инновационного по-

тенциала в области информационных технологий, эффективного использования научного и образовательного потенциалов республики. Основными направлениями ее специализации будут информационные и энергосберегающие технологии, космические технологии, связанные с развитием телекоммуникационных систем, станкостроение. Создание указанной особой экономической зоны предусматривается осуществить за счет средств федерального бюджета, бюджета Республики Татарстан и внебюджетных источников. Постановление предусматривает, что на строительство инженерной, транспортной, инновационной, социальной инфраструктуры особой экономической зоны будут направлены средства федерального бюджета в объеме до 15 млрд руб. Из бюджета Республики Татарстан на эти цели будет направлено не менее 50 % от объема федеральных инвестиций.

На создание 33 особых экономических зон направлено в 2006–2015 гг. 186 млрд руб., из них 122 — из федерального бюджета [136].

К наиболее высокотехнологичным проектам, осуществляемым на территории российских ОЭЗ, эксперты относят:

— разработку изделий микроэлектроники, ИТ-систем и радиоэлектронной аппаратуры;

— создание инновационного оборудования, сканирующих зондовых микроскопов и приборных комплексов в области нанотехнологий;

— изготовление российского программного комплекса геологического, гидродинамического моделирования и мониторинга разработки месторождений углеводородного сырья.

В 2006–2015 гг. в ОЭЗ России пришли более 400 инвесторов из них около 80 — из 29 стран мира. Объем заявленных резидентами инвестиций — более 514 млрд руб., создано более 18 тыс. рабочих мест. Объем налоговых и таможенных льгот ОЭЗ за все время составил 22 млрд 6 млн руб. [136].

В особых экономических зонах формируется режим дружественного администрирования, включающий предоставление услуг в режиме “одного окна”. В режиме “одного окна” задействованы федеральные и региональные органы исполнительной власти, оказывающие услуги, наиболее востребованные инвесторами ОЭЗ.

В соответствии с Федеральным законом об ОЭЗ *резидентом* ОЭЗ может стать любая компания или индивидуальный предприниматель, юридически-оформленные на территории субъекта Федерации, в границах которого расположена особая экономическая зона. Исключение составляют унитарные предприятия.

Подается заявка на получение статуса резидента, бизнес-план и комплект необходимых документов в АО «ОЭЗ», защищается инвестиционный проект на Наблюдательном совете, а затем на Экспертном совете заключается трехстороннее соглашение с Минэкономразвития РФ и АО «ОЭЗ» о ведении деятельности на территории ОЭЗ.

Основное конкурентное преимущество, которым могут пользоваться компании — резиденты ОЭС, это специальный режим ведения предпринимательской деятельности. Данный режим включает налоговые, таможенные, административные, инфраструктурные преференции и льготы.

Для резидентов ОЭЗ в России предусмотрены следующие *налоговые льготы*:

1. Ставка налога на прибыль снижена с 20 до 15,5–16 %. При этом размер льготы и срок ее длительности зависит от закона, принятого субъектом Российской Федерации. Так, в Липецкой области, в Республике Бурятия льгота предоставляется на первые 5 лет; в Москве, Томской области, Республиках Татарстан и Алтай — на первые 10 лет; в Санкт-Петербурге, Алтайском крае, Иркутской области и Ставропольском крае — на срок существования ОЭЗ (20 лет).

2. Имущество освобождено от уплаты налога в течение первых 5 лет (в Республике Татарстан, Томской области — на первые 10 лет).

3. Земельный налог не платится в течение первых 5 лет (в Республике Татарстан — первые 10 лет).

4. Предоставлено освобождение от транспортного налога сроком на 5 лет (в Томской области и Республике Татарстан — первые 10 лет, в Республике Алтай — 20 лет).

5. Снижены тарифы страховых взносов для резидентов технико-внедренческой ОЭЗ — до 14 %.

6. Не подлежат обложению НДС работы (услуги), выполненные (оказанные) резидентами портовых ОЭЗ на территории ОЭЗ.

7. Резиденты промышленно-производственных и технико-внедренческих зон имеют право на ускоренную амортизацию основных средств.

Кроме того, во всех ОЭЗ налогоплательщики могут учитывать расходы на НИОКР в том отчетном периоде, в котором эти расходы были произведены. Указанный порядок распространяется не только на резидентов ОЭЗ, но и на организации, зарегистрированные и работающие на ее территории.

По разным оценкам, налоговые льготы и таможенные преференции в целом позволяют снизить издержки российских ОЭЗ лишь на 5 %. Основные причины столь низкой эффективности принимаемых мер — необоснованность предоставляемых льгот, их неадресное использование, а также неадекватность региональной экономической политики.

Наиболее значимой льготой для резидента ОЭЗ являются инфраструктурные преференции, которые подразумевают, что за счет различных государственных бюджетов будет финансироваться строительство всех объектов инженерной, транспортной, социальной и инновационной инфраструктур на ее территории. Эти объекты предназначены для использования всеми резидентами зон и другими компаниями, действующими здесь. За пределами территории ОЭЗ находятся такие объекты общего пользования, как транспортные коммуникации, газопроводные линии и линии водоснабжения, теплосети и электрические сети, а также социальная инфраструктура. Подобные объекты либо уже имеются, либо должны быть построены, причем основным источником финансирования их создания являются средства федерального и регионального бюджетов.

Отметим основные *недостатки*, снижающие привлекательность для инвесторов российских ОЭЗ:

— ограничение видов деятельности в ОЭЗ; в качестве производственной деятельности разрешены только судоремонтные работы, переработка рыбы, а также простые сборочные и иные операции, существенно не изменяющие состояние товара;

— сложная процедура создания филиалов и представительств;

— отсутствие закрепленных источников финансирования для объектов внешней инфраструктуры;

— система управления ОЭЗ, не вовлекающая резидентов ОЭЗ в процесс принятия решений;

— слабые разработки в области маркетинговой стратегии и программ развития для каждой ОЭЗ.

Количество ОЭЗ в мире за последние 35 лет возросло более чем в 14 раз. Это подтверждает их роль значимого института мировой экономики, способствующего ускорению хозяйственного развития, повышению его устойчивости, привлечению внутренних и внешних ресурсов для обеспечения экономического роста.

В настоящее время в мире насчитывается свыше 3000 ОЭЗ, их суммарный внешнеторговый оборот составляет более 30 % мировой торговли. Благодаря льготам норма прибыли в этих образованиях составляет не менее 30 %. Например, прибыль транснациональных компаний в азиатских ОЭЗ составляет в среднем 40 % в год. Существенно (в 2–3 раза) сокращаются сроки окупаемости капитальных вложений (для ОЭЗ считается нормальным, когда эти сроки не превышают 3,5 года).

В мировой практике насчитывается около 25 разновидностей ОЭЗ. Учитывая особенности их создания на территории Российской Федерации, наиболее интересным представляется мировой опыт организации экспортно-производственных и научно-промышленных зон.

Научно-промышленные зоны (их чаще именуют технопарками, или технополисами) специализируются на разработке и выпуске наукоемкой продукции. Принципы организации технопарков и экспортно-производственных зон схожи — та же территориальная и экономическая обособленность, государственная поддержка в части финансовых и налоговых льгот, экспортная ориентация. Основное отличие состоит в том, что экспортно-производственные зоны ориентированы на крупносерийное трудоемкое производство (аналог промышленно-производственных зон в России). В технопарках разрабатываются принципиально новая продукция, технологии и материалы, осуществляется экспериментальное, мелкосерийное производство наукоемкой продукции (частичный аналог технико-внедренческих зон).

Наиболее известные технопарки: в США — Силикон-Вэлли, в Англии — технопарк Кембриджского университета, в Китае — Пекинская экспериментальная зона развития новых технологий.

По степени интегрированности в мировую и национальную экономику можно выделить *экстравертивные* (ориентированные на внешний рынок) и *интровертивные* (интегрированные в национальную экономику) ОЭЗ. Международная практика, как правило, представляет опыт создания и функционирования экстравертивных зон.

Так, на территории Сингапура действующим законодательством допускается создание ОЭЗ в форме зон свободной торговли. Первые зоны были созданы в Сингапуре на территории морского порта в сентябре 1969 г. На начальном этапе правительство планировало с помощью зон свободной торговли защищать местного производителя от конкуренции со стороны транзитной и реэкспортной продукции. В дальнейшем акцент был смещен на ускорение и упрощение таможенных процедур оформления транзитных грузов и "таможенной очистки" товаров, подлежащих обложению пошлинами при ввозе на территорию страны.

Начиная с 1990 г. сингапурские организации активно участвуют в создании и эксплуатации ОЭЗ на территории других стран (Вьетнам, Индия, Индонезия, Китай). В Китае на территории особых экономических зон действует около 45 тыс. предприятий, или 18 % от их общего количества в стране, а объем иностранных инвестиций в ОЭЗ составляет 31 млрд долл. США. По данным Международной организации труда, самое большое число рабочих мест создано в Китае (в секторе СЭЗ задействованы около 40 млн работников).

Ориентированными на внешний рынок являются большинство ОЭЗ, созданных в новых индустриальных странах Азии, в отдельных странах Центральной Америки и Карибского бассейна. При этом, как показывает мировая практика, активно развивается международное экономическое сотрудничество практически во всех возможных формах, что способствует последовательной оптимизации экономического комплекса ОЭЗ и его встраиванию в национальную и мировую экономику.

Общей чертой для всех ОЭЗ принято считать их способность влиять на другие хозяйственные сферы, отрасли и территории. Однако степень и глубина этого влияния в различных странах неоднозначны и зависят от многих факторов, в том числе от количества созданных зон, целей, стоящих перед ними.

Например, в Мексике, где действует 107 зон (численность занятых около 1 млн человек, объем экспортной продукции около 60 %), ОЭЗ гораздо сильнее влияют на свою экономику, чем в Индии, где создано всего 7 зон (численность занятых 18 тыс. человек и объем экспортной продукции менее 1 %).

Воздействие ОЭЗ на различные сегменты национальной и региональной экономики во многом зависит от целей и задач, поставленных перед ними. В промышленно развитых государствах (США, Великобритании, Франции) они часто создавались для активизации внешнеэкономических связей, реализации региональной политики, направленной на оживление мелкого и среднего бизнеса в депрессивных регионах, выравнивание межрегиональных различий. В развивающихся странах основной акцент при создании ОЭЗ делается на привлечение иностранного капитала, с помощью которого предлагается модернизировать производство, стимулировать развитие экспорта, увеличить рост занятости.

Важным условием для достижения намеченных целей в развитых странах является предоставление не только налоговых и таможенных льгот, но и *преференций* в виде снижения административных издержек, упрощения стандартных административных процедур. В частности, в Великобритании для вновь создаваемых и уже существующих предприятий и фирм деятельность в ОЭЗ может предоставить следующие преимущества:

— заявки от фирм, находящихся в зоне, на определенные таможенные услуги обрабатываются вне очереди, так как рассматриваются в качестве приоритетных; от корпоративного и подоходного налогов автоматически освобождаются средства, направляемые на капитальные затраты в промышленном и коммерческом строительстве (исключение — коммунальные услуги);

— от налога на хозяйственную деятельность освобождаются промышленные и коммерческие объекты;

— упрощен режим планирования застройки; развитие любой площадки, расположенной на территории ОЭЗ, не требует индивидуального планового разрешения; законные контрольные меры осуществляются в ускоренном порядке; сотрудники освобождаются от уплаты сбора за производственно-техническое обучение и обязанности направлять информацию в Комитет по производственно-техническому обучению;

— смягчены требования, касающиеся представления статистической информации.

Для стимулирования деловой активности осуществляется продажа в частные руки городской собственности (земли, зданий и сооружений), а также отменяются некоторые виды местного нормативного регулирования хозяйственной деятельности.

В США не существует свободных (особых) экономических зон, аналогичных тем, которые функционируют в России или некоторых других странах. Это можно объяснить тем, что на всей территории США общая инфраструктура развита на достаточно высоком уровне, а также большим объемом инвестиционных вложений. В США существуют так называемые зоны внешней торговли (Foreign Trade Zones), на территории которых также предусмотрены налоговые и финансовые льготы для ведения хозяйственной деятельности.

Зоны внешней торговли (ЗВТ) — зоны, географически расположенные на территории США, но рассматриваемые законодательством как находящиеся за пределами таможенной территории страны. Источники дохода ЗВТ США — резиденты на территории зоны. Большинство из них заняты в нефтяной, автомобильной, фармацевтической промышленности и в производстве электроники. Около 64 % поставок товаров в зоны приходится на США, а оставшаяся часть — на зарубежные страны. Примерно 20 % произведенной в ЗВТ продукции уходит на экспорт, а остальная продукция — на внутренний рынок.

Представляя собой американский вариант “свободных портов”, ЗВТ территориально обособлены, замкнуты, находятся под охраной и снабжены средствами для причаливания, разгрузки, хранения, обработки, производства и экспонирования товаров, а также для их дальнейшей транспортировки по суше, воде или воздуху. Они функционируют под контролем специально созданного Межведомственного совета по ЗВТ.

Кроме того, в Министерстве торговли США имеется подразделение, занимающееся вопросами таких зон. Различные аспекты создания и деятельности ЗВТ регулируются Законом о ЗВТ 1934 г. (Foreign-Trade Zones Act of 1934), административными актами Совета, Министерства торговли и Таможенной службы США.

В настоящее время Исполнительный секретариат правления располагается в здании администрации по импорту Департамента торговли США, таким образом, являясь частью одного из ключевых федеральных министерств. На микроуровне функции текущего контроля над деятельностью в отдельно взятой зоне возложены на директора таможенного поста в порту, в юрисдикции которого она находится. Вместе с тем деятельность зон подпадает под действие обычного законодательства данного штата и муниципалитета.

Любопытным представляется тот факт, что у ЗВТ как юридического лица могут быть спонсоры из числа государственных или частных корпораций, которые могут управлять ее инфраструктурой, или же сама зона может выступать у них подрядчиком. Зоны должны функционировать открыто и объявлять о своих услугах и ставках платежей.

В отличие от большинства традиционных особых экономических зон в мире, основной профиль ЗВТ в США заключается не в импорте товаров. Не предназначены они напрямую и для развития местной экономики, хотя создаваемые ими рабочие места, разумеется, оказывают положительный эффект на регион, в котором они расположены. Цель создания подобных зон, развитие которых по-прежнему находится под вниманием властей, — повышение конкурентоспособности национальной промышленности на мировом рынке.

Особые экономические зоны в США способствуют экономическому укреплению территорий, на которых они функционируют (депрессивные старопромышленные или отставшие в экономическом развитии регионы), или отраслей промышленности, а в ряде случаев конкретных предприятий. Уровень безработицы и денежные доходы населения используются как критерии при отборе регионов для создания там особых экономических зон. Самое главное, что основным финансовым ресурсом является национальный частный капитал и различные государственные дотации и кредиты, а не иностранные инвестиции.

Интересен опыт Франции в применении льгот и преференций для предприятий, осуществляющих научную деятельность, в создании особых зон, объединяющих технологичные предприятия и научные институты в различных отраслях экономики.

Так, в целях повышения конкурентоспособности французской промышленности была настоятельно рекомендована и реализована новая стратегия промышленного развития, ключевым моментом которой выбраны так называемые *полюсы конкурентоспособности*. Эта политика сопровождается развитием коммуникационных инфраструктур, к примеру высокоскоростного Интернета, необходимого для эффективного функционирования полюсов.

Под созданием полюсов конкурентоспособности во Франции понимают формирование крупных научно-производственных комплексов — своеобразных зон, объединяющих деятельность высокотехнологичных предприятий и научных институтов в различных отраслях экономики.

Идея создания подобных полюсов зародилась у руководства Франции еще в 2002 г. Однако потребовались еще два года, чтобы обсудить все детали новой инициативы. Осенью 2004 г. было объявлено о приеме заявок от предприятий и научных центров, претендующих на статус полюсов конкурентоспособности. Была учреждена специальная межведомственная комиссия по обустройству и конкурентоспособности территорий, которая объединила усилия восьми министерств. Помимо нее, в отборе предприятий в новые высокотехнологические зоны участвовали региональные префектуры, а также независимые эксперты.

Всего на конкурс было представлено свыше 100 крупных заявок, и премьер-министр Франции Доминик де Вильпен объявил о создании на территории страны 67 полюсов конкурентоспособности. Организовать их было решено в различных районах государства. 15 полюсов должны были иметь международное значение, а шесть самых передовых, по словам премьера, пользоваться особым вниманием правительства. В частности, особое внимание планировалось уделять таким отраслям, как авиация, медицина, нанотехнологии, разработка программного обеспечения комплексных систем планирования. Кроме того, в число приоритетных проектов вошли комплексы предприятий в области химии, сельского хозяйства, автомобилестроения, строительства, железнодорожного транспорта.

Прежде всего правительство Франции объявило о создании финансовой поддержки участников таких образований. Предприятия получили ее в самых разных формах, в первую очередь —

с помощью так называемых кредитных интервенций, т. е. предоставления на льготных условиях кредитов на закупку оборудования и расширение производства. Еще ряд проектов государство финансировало напрямую.

Другое важное преимущество для высокотехнологичных предприятий — участников новых полюсов — существенное снижение налоговой нагрузки. Правительство Франции объявило о значительных налоговых льготах для таких компаний. В частности, если предприятие занято в проекте, связанном с исследованиями и развитием технологий, а также является участником одного из зарегистрированных полюсов, то на первые три года оно полностью освобождается от уплаты налога на прибыль, а в течение еще двух лет ставка налога будет составлять лишь 50 % от обычного размера. Кроме того, предприятия могут быть на пять лет освобождены от налога на недвижимость и ряда региональных сборов. Существенные налоговые послабления предусмотрены для персонала, связанного с прогрессивными научно-производственными проектами. Например, для ряда категорий работников полюсов (исследователей, инженеров, менеджеров и других специалистов) существенно сокращен объем социальных сборов, объявлено, что сотрудники малых и средних предприятий будут экономить до 50 %, а персонал крупных фирм — 25 % от стандартных социальных отчислений, причем на протяжении шести лет.

По мнению специалистов, важный фактор новой индустриальной политики Франции — продуманная административная поддержка. Для существенного облегчения административных процедур каждый полюс конкурентоспособности курирует ответственный за него чиновник из упомянутой межведомственной комиссии. Одновременно четко определены сферы ответственности всех причастных к новым проектам государственных ведомств. Так, предприятия, планирующие совместно с государственными научными центрами работать над теми или иными фундаментальными исследованиями, должны обращаться в Национальное агентство по науке. Это ведомство призвано отбирать и субсидировать разработку технологий, коммерческое использование которых возможно лишь в отдаленной перспективе.

Если же коммерческая реализация проекта возможна раньше, в течение ближайших пяти лет, то финансирование осуществ-

вляется напрямую — за счет средств фондов конкурентоспособности предприятий. Эти фонды находятся в ведении особой государственной структуры — Межведомственной генеральной дирекции предприятия. Другой государственной структуре — агентству инноваций OSEO — поручено рассматривать проекты малого и среднего бизнеса. А наиболее масштабные проекты (смета которых превышает 10 млн евро) курирует Агентство промышленных инноваций.

Наконец, четко прописан путь заявки на реализацию того или иного инновационного проекта. Он состоит из трех этапов. Сначала проект должен пройти отбор внутри конкретного полюса — его руководство отбирает наиболее актуальные и достойные внимания заявки. Второй этап — утверждение заявки региональной финансовой комиссией, ответственной за данный полюс. Эта комиссия имеет право на доработку предложений и внесение корректив, и именно она определяет, на какие льготы или дотации может претендовать заявка. Третий, завершающий, этап состоит в том, чтобы получить одобрение заинтересованных министерств и агентств, после чего участники проекта могут пользоваться налоговыми послаблениями, государственными дотациями и прочими преференциями.

Эти масштабные инициативы по развитию полюсов конкурентоспособности во Франции рассчитаны на пять лет. Однако по заявлениям официальных лиц по истечении этого срока будут приниматься дополнительные меры поддержки новых научно-производственных комплексов. Руководство страны уверено, что развитие полюсов поможет Франции не только сохранить, но и упрочить на глобальном уровне лидирующие позиции в области развития высоких технологий.

В настоящее время французская наука насчитывает в эквиваленте полной занятости примерно 130 тыс. исследователей, из них более 70 тыс. (около 55 %) трудятся в частном секторе. Доля персонала академического сектора составляет примерно 28 %, 16 % — исследовательский персонал государственных прикладных исследовательских лабораторий и около 1 % — персонал военных лабораторий.

При этом организационная структура государственного (общественного) сектора весьма разнообразна и представляет собой

сложную комбинацию различных типов организаций: университеты, высшие школы, лаборатории, фонды и т. д. В частности, подавляющее большинство сотрудников крупнейшего научного центра Франции — CNRS — трудится в совместных с университетами лабораториях. Интересно, что исследовательский персонал государственного гражданского сектора по отраслям наук распределяется следующим образом: почти 30 % составляют биологи, медики и экологи, по 20 % — гуманитарии и инженеры, далее физики — около 10 % и химики — около 8 %.

Серьезно расширяются права научных организаций и университетов в распределении бюджетных средств внутри учреждения в рамках четырехлетних контрактов между государством и университетами, где должны быть четко оговорены обязательства сторон. При этом в рамках общих ассигнований на базе научного проекта научное учреждение самостоятельно определяет схему распределения этих ассигнований.

Облегчается также ряд административных процедур, с тем чтобы ученые имели больше возможностей посвятить себя исследовательской деятельности. Например, закупки для научных и учебных учреждений исключаются из действия кодекса законов о государственных закупках (рынках). Следовательно, отпадает необходимость проведения конкурсов по каждому прибору, подаче объявлений и т. д.

Наряду со значительным расширением самостоятельности в деятельности исследовательских организаций и исследователей французский закон о программе для исследований предусматривает усиление работы в области оценки исследований и научных проектов. Для этого создается специальное агентство.

Все это очень важно и в наших условиях, когда бизнесмены решаются на создание современных высокотехнологичных производств и ведение научных исследований и инновационных разработок в ОЭЗ.

Поскольку производства, сервисы, исследования и разработки создаются по определенному замыслу, то в перспективе в некоторых зонах сформируются промышленные и интеллектуальные кластеры, которые должны сыграть заметную роль в развитии экономики регионов страны в целом.

Для выработки механизмов, действующих в ОЭЗ, нужно четко определить, какова реальная перспективная специализация региона, на каких направлениях акцентировать ресурсы. Тогда у каждого жителя региона появятся ориентиры для собственного профессионального самоопределения сегодня и в перспективе.

ОЭЗ являются площадками инновационного развития, причем не только создания инноваций самих по себе, но и применения инновационных процедур управления, взаимодействия государства и бизнеса.

Чтобы еще больше усилить это направление развития ОЭЗ, целесообразно в таких зонах сконцентрировать реализацию крупных инновационных проектов, в которых заинтересованы государственные корпорации (например, Роснано, Росатом, Роскосмос, Российская венчурная компания). Это будет способствовать качественному исполнению этих проектов, что повысит эффективность использования государственных средств.

Даже в условиях кризиса ОЭЗ могут стать эффективным инструментом создания секторов “новой экономики” в России. Для секторов “новой экономики” будут характерны следующие признаки: она будет инновационной и высокотехнологичной, бизнес будет иметь высокую прибыль.

В развивающихся экономиках налоговые преференции остаются принципиально важными. Так, в Китае налоговые льготы применяются широко и достаточно гибко. Наиболее привлекательно для инвесторов предоставление льгот по налогу на прибыль в начальной стадии реализации проектов в ОЭЗ. Ставки налогов могут отличаться в разных зонах и меняться с течением времени. Типичная *схема налоговых льгот* выглядит следующим образом:

— налогообложение отсутствует до тех пор, пока компания не начинает получать прибыль;

— первый прибыльный год фиксируется как время начала налоговой политики; в первые два года после начала налоговой политики налог на прибыль не начисляется;

— в течение последующих 3–4 лет взимается 50 % обычной налоговой ставки;

— начиная с пятого года компания платит налог в полном объеме.

Отметим, что налоговые льготы не являются главным стимулом для притока инвестиций. Более существенными и значимыми в этом отношении могут оказаться политическая стабильность, инвестиционные гарантии, качество инфраструктуры, квалификация рабочей силы, упрощение административных процедур, перспектива освоения национального рынка. В любом случае система предоставляемых в ОЭЗ льгот и преференций должна служить инструментом для того, чтобы реализовать имеющиеся сравнительные преимущества данной территории, а не компенсировать недостатки или отсутствующие факторы развития.

Однако существуют страны, в которых опыт создания ОЭЗ оказался неудачным и не соответствовал ожиданиям национальной экономики. Так, Кения потратила миллионы долларов на программу ОЭЗ, но за первые 5 лет были созданы только 2800 новых рабочих мест. Неудачным был опыт создания ОЭЗ в Сенегале, Гватемале, Сербии и ряде других стран.

Эти неудачи были обусловлены неверным подходом к реализации общей политики по обеспечению и управлению ОЭЗ, в том числе невозможностью предложить инвесторам всеобъемлющий пакет инфраструктуры, качественного управления, выгодного географического местоположения и финансовых стимулов, которые являются решающими в привлечении инвестиций.

В заключение сформулируем **основные направления**, следуя которым с учетом международного опыта можно было бы повысить эффективность ОЭЗ в России.

1. *Совершенствование технологии развития ОЭЗ.* В частности, соответствующие информационные сообщения (презентации, ролики и проч.) необходимо формировать на основе выявленных факторов привлекательности по каждому типу, в которых российские ОЭЗ имеют конкурентные преимущества.

Укрупненный план составления информационного сообщения об ОЭЗ мог бы включать следующие разделы:

— общее описание ОЭЗ (географическое положение, природные и культурные достопримечательности, планы по развитию и т. д.);

— позиционирование ОЭЗ (целевая аудитория и конкурентные преимущества территории);

— инвестиционное предложение (полный набор льгот и преференций, количественная характеристика “экономии” инвесторов с предоставления);

— источники финансирования для создания внешней и внутренней инфраструктуры с обязательным указанием нормативно-правовых документов, подтверждающих гарантии государства на выполнение указанных работ в установленные сроки.

2. *Адресная работа с потенциальными инвесторами*, способными вкладывать денежные средства в российские ОЭЗ. Это позволит значительно расширить возможности развития территорий, приблизить работу управляющих организаций к потребностям инвесторов, организовать совместное продвижение продукции на международном уровне, получить отзывы инвесторов.

3. *Применение дифференцированного подхода* при предоставлении налоговых преференций, в большей степени учитывающего территориальные, экономические, социальные особенности условий, в которых предстоит функционировать ОЭЗ.

4. *Активное привлечение различных структур* — министерств и ведомств, посольств, торговых представительств, консульств, торгово-промышленных палат и т. д. для продвижения российских ОЭЗ на мировом и российском рынках.

Создание, продвижение и совершенствование ОЭЗ должно стать частью комплексных мероприятий на пути формирования общего экономического пространства и инновационного развития страны в целом. Это позволит государству и регионам Российской Федерации в полной мере использовать в целях социально-экономического развития заложенные в концепции ОЭЗ финансовые, интеграционные и интеллектуальные возможности.

6.4. Российский опыт создания и продвижения особых экономических зон

В нашей стране с разной степенью интенсивности СЭЗ образовывались в конце 1980-х гг. и на протяжении всех 1990-х гг. В советские годы эта концепция не была реализована, а поскольку в 1990-х гг. единый закон о СЭЗ не был принят, то мы можем привести лишь известные СЭЗ, созданные на федеральном уровне различными нормативными актами, хотя еще существуют СЭЗ,

образованные региональными властями, о которых отсутствуют точные данные (табл. 6).

Таблица 6

**Свободные экономические зоны,
созданные в России в 1990-х годах**

Свободная экономическая зона	Год создания
СЭЗ “Находка” в Приморском крае	1990
ВС РСФСР СЭЗ “Технополис Зеленоград”	1990
СЭЗ в Калининградской области	1990
СЭЗ “Даурия” в Читинской области	1991
Свободная предпринимательская зона в С.-Петербурге	1991
Свободная предпринимательская зона в Выборге	1991
СЭЗ в Алтайском крае	1991
СЭЗ “Ева” в Еврейском АО	1991
СЭЗ “Садко” в Новгородской области	1991
СЭЗ “Кузбасс” в Кемеровской области	1991
СЭЗ “Сахалин”	1991
Экологическая и экономическая зона “Горный Алтай”	1991
Зона свободной торговли “Шереметьево”	1992
Свободные таможенные зоны “Московский франко-порт” и “Франко-порт Терминал”	1993
Специальная экономическая зона в границах заповедного экологического района минеральных источников РФ — Кавказских минеральных вод	1994
СЭЗ “Кабардино-Балкария”	1995
Свободная таможенная зона на территории, прилегающей к аэропорту “Ульяновск-Восточный”	1996
Международный бизнес-центр “Ингушетия”	1996
Особая экономическая зона в Калининградской области	1996
СЭЗ “Алабуга” Елабужского автомобильного завода	1998
Регион интенсивного экономического развития “Осетия”	1998
СЭЗ в Республике Хакасии	1998
Особая экономическая зона в Магаданской области	1999

Вместе с тем не получили государственной поддержки разработанные планы создания СЭЗ в Кронштадте, Таганроге, республике Карелии, а также проект создания крупнейшего международного Хасанского морского порта с функциями СЭЗ на стыке

границ России, Китая и Северной Кореи. На наш взгляд, именно с помощью механизма СЭЗ может быть решена проблема экономических взаимоотношений федерального центра, округа и субъектов РФ.

Однако опыт 1990-х гг. по созданию СЭЗ принято считать неэффективным. Это объясняется нестабильностью законодательства, неблагоприятным инвестиционным климатом в стране, отсутствием развитой инфраструктуры и отсутствием жесткого контроля за исполнением бюджетных субсидий и деятельностью хозяйствующих субъектов СЭЗ.

Новым концептуальным подходом в решении проблемы экономических взаимоотношений федерального центра, округа и субъектов РФ стало создание в стране особых экономических зон (ОЭЗ). В 2005 г. был принят Федеральный закон от 22.07. № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", который имеет целью создание благоприятных условий для развития экономического и научного потенциала страны посредством создания особых экономических зон. В законе под **особой экономической зоной** понимается определяемая Правительством РФ часть территории Российской Федерации (государственной и таможенной), на которой действует особый режим ведения предпринимательской деятельности. Законом предусматривается создание исключительно государственных ОЭЗ на государственной (муниципальной) земле и преимущественно на бюджетные средства [13].

В этом же году было создано Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами.

Во всех ОЭЗ за счет бюджетных средств предусмотрено строительство административно-деловых центров, в которых будут размещаться офисы резидентов ОЭЗ, переговорные, выставочные холлы и конференц-залы.

Создание комфортной предпринимательской среды в особых экономических зонах предусматривает создание таких условий, при которых резиденты ОЭЗ будут иметь возможность решать большинство проблем, связанных с предпринимательской деятельностью, не покидая территории ОЭЗ.

В этих целях здесь предусмотрено размещение представительств банков, страховых компаний, кадровых агентств, органи-

заций по управлению интеллектуальной собственностью и других структур, оказывающих бизнесу наиболее востребованные услуги.

Резиденты особых экономических зон получают существенные налоговые льготы (освобождение от налогов на землю, имущество и транспорт на 5 и более лет, снижение налога на прибыль), и таможенные преференции (введение на территории ОЭЗ режима “свободной таможенной зоны”). Значительным преимуществом особых экономических зон является льготная арендная плата, вносимая резидентом ОЭЗ за используемый земельный участок, а также право выкупа этого участка под возведенными объектами капитального строительства.

Созданная на территории ОЭЗ служба “одного окна” существенно снижает административные барьеры. Комплексное освоение территорий ОЭЗ осуществляется с максимальным учетом потребностей резидентов особых экономических зон.

Законом также предусматривается защита резидентов ОЭЗ от возможных неблагоприятных изменений в налоговом законодательстве.

Таким образом, за счет ведения бизнеса в особых экономических зонах снижение издержек резидентов ОЭЗ в среднем составляет примерно 15–20 % от общего объема их затрат.

Проект “Особые экономические зоны Российской Федерации” в 2005 г. задумывался и создавался президентом и правительством страны с целью формирования “территорий новой экономики”. Создание самой современной инфраструктуры, снижение административных барьеров, оптимальные таможенные и налоговые режимы, региональная специфика и преференции — вот залог стимулирования инновационных разработок, привлечения высокотехнологичных предприятий, ориентированных в отрасли переработки и создающих конкурентную продукцию с высокой долей добавленной стоимости, а также воплощающих идеи импортозамещения, создания инновационных технологий, наукоемких производств и новых товаров.

При этом все происходящие в особых экономических зонах процессы легитимны, прозрачны, открыты. Реализуемые проекты экологически безопасны, отвечают всем существующим нормам регулирования и контроля. Формируется высокий уровень корпоративной культуры и социальной ответственности бизнеса.

Одним из главных принципов работы ОЭЗ является полная экономическая окупаемость. Финансовые вложения неминуемо вернутся в бюджеты всех уровней. Анализ и мировой опыт показывают, что по промышленно-производственным особым экономическим зонам период возврата денежных средств составляет 7–8 лет. Особые экономические зоны России — это и пример государственно-частного партнерства государства, бизнеса и регионов, при этом государство и субъект Российской Федерации получают заложенные в концепцию развития ОЭЗ финансовый, инновационный и интеллектуальный эффекты.

В 2006 г. для реализации законопроекта было создано ОАО “Особые экономические зоны”, 100 % акций которого принадлежат государству. Это управляющая компания, занимающаяся развитием особых экономических зон, в управлении которой находятся действующие и вновь создаваемые особые экономические зоны. Уставный капитал АО “ОЭЗ” составляет 121,6 млрд руб.

У компании есть две основные цели. *Первая* — привлечение передовых технологий производства и управления, поиск иностранных компаний, обладающих компетенциями в стратегических для России отраслях экономики. *Вторая* — формирование территорий экономического роста, создание продукции и услуг, конкурентоспособных на внешних рынках. Привлекаемые технологии производства и управления будут отрабатываться на региональном уровне, а затем масштабироваться в рамках всей страны.

АО “ОЭЗ” через создание дочерних обществ, филиалов и участие в составе наблюдательных советов управляет особыми экономическими зонами четырех типов, фактически являясь крупнейшим девелопером индустриальных и инновационных парков в России.

В соответствии с Указом Президента РФ от 5 октября 2009 г. № 1107 Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами было упразднено. Полномочия по нормативно-правовому регулированию, созданию и управлению особыми экономическими зонами на территории Российской Федерации были переданы Министерству экономического развития Российской Федерации, в структуре которого создан Департамент особых экономических зон, проектов развития регионов и моногородов.

Таким образом, в обеспечении деятельности ОЭЗ задействованы:

— Министерство экономического развития Российской Федерации (Департамент особых экономических зон, проектов развития регионов и моногородов);

— АО “Особые экономические зоны”;

— субъекты Российской Федерации (в зависимости от расположения ОЭЗ).

Особые экономические зоны создаются на 49 лет. Издержки инвесторов при реализации проектов в ОЭЗ в среднем на 30 % ниже общероссийских показателей. Для российских компаний ОЭЗ — это возможность реализовать амбициозные проекты и выйти на внешние рынки. Для иностранных компаний ОЭЗ — это выход на российский рынок.

В ОЭЗ созданы комфортные условия для развития бизнеса, реализации смелых идей, создания новых промышленных и высокотехнологичных продуктов.

Преимущества особых экономических зон.

Законодательную основу особых экономических зон, достаточно прозрачную, составляет законодательство федерального уровня, которое обеспечивает защиту резидентов ОЭЗ (фирм и компаний, зарегистрированных в этих зонах) от внезапных резких изменений регионального законодательства. Из-за отсутствия в 1990-е гг. надежной и устойчивой законодательной базы только несколько крупных компаний решились начать свою деятельность в ОЭЗ: бизнес опасался закрытия зон, что в действительности и произошло.

Режим особых экономических зон предлагает инвесторам та-моженные преимущества, налоговые льготы, другие привилегии, что обеспечивает резидентам зон ряд конкурентных преимуществ. Так, по данным российского Министерства экономического развития, существующая в ОЭЗ система налогообложения обеспечивает фирмам-резидентам получение 20–30%-ной финансовой выгоды. Однако даже при условии существования действительно полноценного зонального льготного режима наличие одних только этих налоговых льгот еще отнюдь не гарантирует заинтересованности иностранных компаний в осуществлении инвестиций в России. Иными словами, хотя зональный режим и означает сниже-

ние инвестиционного барьера для иностранных инвесторов, одних только этих преимуществ ОЭЗ еще недостаточно для привлечения в Россию инвестиций иностранных фирм. Об этом однозначно свидетельствуют данные о фирмах — резидентах особых экономических зон, среди которых пока отсутствуют ведущие иностранные высокотехнологичные компании. Более того, их массовый приход в Россию крайне маловероятен до тех пор, пока руководство ОЭЗ не начнет серьезную практическую работу по их привлечению в эти зоны (что предполагает гораздо более высокий уровень маркетинговой деятельности), а в стране в целом не будет создан действительно благоприятный климат для прямых иностранных инвестиций.

В основу деятельности особых экономических зон положен принцип “одного окна”, призванный минимизировать фирмам-инвесторам затраты, связанные с бюрократическими процедурами. И хотя политика администрации зоны действительно может иметь для иностранного инвестора существенное значение, не следует забывать о том, что оказание административных услуг — это потенциальная сфера чиновничьего произвола, а стало быть, и коррупционной практики. До сих пор ни один случай коррупции, касающийся вновь образуемых ОЭЗ, не получил надлежащей огласки в средствах массовой информации. И хотя руководство особых зон призвано заниматься активным привлечением фирм в ОЭЗ, на практике ряд финских компаний уже выразил свое разочарование по поводу бюрократической косности и отсутствия конструктивного подхода у администрации ОЭЗ.

Россия располагает многочисленными высокообразованными и имеющими хорошую профессиональную подготовку трудовыми ресурсами, которые к тому же являются гораздо более дешевыми по сравнению с западными специалистами. Тем не менее необходимые условия для исследовательской работы, созданные в развитых странах Запада, позволяют последним сохранять лидирующие позиции в области инновационной деятельности. Кроме того, в вопросе подготовки квалифицированных специалистов, претендующих на высокую оплату труда, Россию существенно опережает ряд “азиатских тигров” (в частности, Китай и Индия). Наконец, научный потенциал России серьезно ослабляет “утечка мозгов” в страны Запада, и вряд ли особые экономические зоны

способны воспрепятствовать оттоку интеллекта из страны как в ближайшей, так и в среднесрочной перспективе.

Туристско-рекреационные зоны расположены в районах с исключительно красивой природой. Однако из-за крайней удаленности Байкальского региона и эксклавного положения Калининграда российские туристы пока предпочитают такие более привычные места отдыха, как побережье Черного и Азовского морей, озера Карелии или даже Финляндии. Поэтому более целесообразным направлением зональной политики представляется не столько создание новых туристских зон, сколько дальнейшее благоустройство и развитие традиционных мест отдыха и туризм.

Недостатки особых экономических зон.

Российские особые экономические зоны представляют собой не столько реальные центры хозяйственно-коммерческой деятельности, сколько еще одну разновидность “плановых” предприятий советского типа, главный ориентир деятельности которых — выполнение нереальных планов. Реальные макроэкономические результаты функционирования особых экономических зон — прирост ВВП и создание новых рабочих мест, генерирование инноваций и новых патентных заявок — крайне малозначительны. Фактически лишь нескольким особым экономическим зонам удалось начать свою работу в первоначально запланированные сроки.

Российские особые экономические зоны не образуют интегрированной сети; их можно охарактеризовать скорее как отдельные обособленные инновационно ориентированные “оазисы” в “пустыне” низкотехнологичной российской экономики.

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские институты вместе с соответствующими государственными учреждениями образуют гигантскую национальную сеть научных организаций. Анализ показывает, что Россия отнюдь не испытывает недостатка в административно-посреднических организациях, призванных содействовать развитию инноваций. А вот в чем имеется реальный острейший дефицит — так это в практической деятельности по созданию новых продуктов и разработке новых технологий. Сегодня российский инновационный сектор скорее напоминает бюрократический командно-административный аппарат советского типа, нежели систему, ориентированную на интересы бизнеса и создающую реальные стимулы для новаторской деятельности.

Европейская комиссия формулирует ту же мысль несколько иначе, а именно: “по своей структуре и целевому назначению российская система НИР не отвечает экономическим и социальным потребностям общества”.

Своеобразным камнем преткновения при разработке стратегии инновационного развития России является определение роли государства в инновационном процессе. Названная проблема требует тщательного изучения и предельно взвешенного решения, с учетом того факта, что российское чиновничество печально знаменито крайней неэффективностью своей деятельности и всепроникающей коррупцией. В этом контексте целесообразно напомнить, что в России лишь 30 % расходов на НИР финансируется бизнесом, тогда как аналогичный показатель в ЕС превышает 50, в США составляет примерно 60, а в Японии достигает почти 75 %.

Не способствует развитию особых экономических зон репутация России как технологически отсталой страны. Для иллюстрации сказанного достаточно попросить читателя назвать три общеизвестных изобретения или разработки гражданского назначения, которые были созданы в России (СССР) и широко использовались в развитых странах Запада. Данный вопрос способен поставить в тупик даже специалиста.

Особые экономические зоны нередко расположены в стороне от крупных городских агломераций, что снижает их привлекательность как для рабочей силы, так и для бизнеса. Маркетинговая деятельность руководства ОЭЗ весьма слаба на внутрисоссийском рынке и практически полностью отсутствует на рынках зарубежных. В действительности, даже зная о существовании зон, крайне сложно найти о них какую бы то ни было доступную информацию в открытых источниках. Администрация ОЭЗ и Минэкономразвития РФ, обеспечивающая координацию их деятельности, призвана играть гораздо более активную роль в создании рекламы и продвижении особых зон как на внутрисоссийском, так и на мировом рынках. Особые экономические зоны не предлагают каких-либо особых преимуществ иностранным инвесторам по сравнению с работающими в них российскими фирмами.

Что касается игорных зон, то по поводу их создания можно констатировать одно: представляется в высшей степени рискованным стимулирование региональной политики, опирающейся на доходы

от игрового бизнеса. Казино найдут свою российскую клиентуру, даже несмотря на то, что их деятельность в России законодательно запрещена. Игровой бизнес будет видоизменяться, уходить в тень, однако крайне маловероятно, что он полностью покинет крупные российские города. Если игорным зонам все же суждено в итоге появиться в России, то они, возможно, будут представлять определенный интерес, скажем, для секс-туризма, что вряд ли имеет хоть какое-то отношение к исходной цели их создания.

Что касается портовых зон, то их следует размещать в таких местах, где они когда-нибудь смогут существовать без административных льгот и привилегий. В данный момент такому ключевому критерию отвечает лишь морской порт, расположенный вблизи Японии. Интересно отметить, что в России портовые ОЭЗ отсутствуют именно там, где имеются естественные условия для создания транспортно-логистических центров (Калининград, Краснодар, Санкт-Петербург, Мурманск). Поскольку логистика — это сфера бизнеса, которая базируется на железной логике, поддержка с помощью административных льгот какого-либо алогичного проекта, нарушающего процесс естественной конкуренции, неизбежно окажется делом крайне дорогостоящим и обреченным на банкротство. Более того, мировая практика свидетельствует о том, что крупные инфраструктурные проекты, основанные на государственно-частном партнерстве, зачастую поражены коррупцией. Именно поэтому государственно-частное партнерство далеко не всегда продуцирует такое сочетание высокоэффективного частного бизнеса и государственного стратегического видения, которое обеспечивает синергетический эффект.

Возможности особых экономических зон.

В целом в последнее время репутация особых экономических зон у российских работников, фирм и в особенности у лиц, принимающих решения, улучшилась: зоны более не считаются узаконенными территориями для отмывания нелегальных доходов и коррупционной деятельности. Однако потребуется длительное время для того, чтобы российские ОЭЗ приобрели известность в зарубежных деловых кругах.

Особый зональный режим способен стать дополнительным инструментом укрепления региональных центров, однако для того, чтобы это произошло, требуется радикальное ускорение темпов

развития особых экономических зон. На данный момент зональные образования России поражены общим вирусом: хорошая идея, провозглашенная на федеральном уровне, не находит эффективного практического воплощения на уровне регионов. Руководство особых зон не имеет (за редким исключением) необходимого опыта оценки таких ключевых параметров мирового рынка, как перспективный спрос на высокотехнологичные товары и соответствующий уровень конкуренции, что свидетельствует об отсутствии у зональной администрации перспективного видения того, что необходимо для обеспечения инновационного развития. Если региональная администрация не имеет адекватного представления о глобальном спросе и конкуренции, то она вряд ли способна создавать условия, способствующие привлечению в Россию всемирно известных высокотехнологичных компаний. Потенциал производственного сотрудничества особых экономических зон с финансируемыми государством центрами передовых технологий, региональными промышленными/инновационными парками и университетами пока используется крайне слабо. Создание эффективной национальной инновационной системы способно стать шагом в правильном направлении при условии минимизации роли государства в этом процессе, поскольку чем меньше бюрократии, тем выше эффективность функционирования системы. Толчком к созданию в России высокотехнологичной инновационной системы может стать объединение усилий государственной корпорации нанотехнологий (РОСНАНО) с деятельностью ряда особых экономических зон.

Позитивное воздействие на развитие российских особых зон, бесспорно, окажет более тесное сотрудничество со странами, занимающими лидирующие мировые позиции в сфере высоких технологий, а также с ведущими инновационно ориентированными транснациональными корпорациями. Для особых экономических зон в Санкт-Петербурге и Калининграде может оказаться исключительно полезным использование передового опыта Финляндии в решении этих вопросов.

Угрозы особых экономических зон.

Если из-за неудовлетворительных результатов функционирования ОЭЗ будет принято решение аннулировать соответствующую законодательную базу, то к середине 2020-х гг. (или даже

ранее этого срока) большинство ОЭЗ подлежит закрытию. Жестко фиксированные сроки завершения действия зональных режимов снижают привлекательность этих зон для инвесторов.

Растущая роль военно-промышленного комплекса в инновационном строительстве делает весьма проблематичным участие в этом процессе частных российских и иностранных компаний. Существует высокая вероятность того, что доступ бизнеса в целый ряд отраслей, связанных с инновациями, будет ограничен, что приведет к ослаблению процесса естественной конкуренции. Между тем если условия конкуренции диктуют рыночным агентам необходимость обязательного постоянного внедрения новшеств, то ограничение доступа в высокотехнологичные отрасли может серьезно помешать решению ключевой задачи диверсификации российской экономики. Если ведущую роль в инновационной системе будет играть “оборонка”, то это будет означать замещение конкуренции администрированием и режимом секретности. Если доступ в ведущие отрасли российского инновационного сектора будет ограничен либо полностью закрыт, это подтолкнет иностранные высокотехнологичные компании к осуществлению инвестиций в экономику стран Азии, где они к тому же найдут специалистов с более низкой оплатой труда.

Существует по меньшей мере шесть причин, в силу которых российским особым экономическим зонам не следует недооценивать значимость иностранных инвестиций. *Во-первых*, приход иностранных компаний означает поступление в российскую сферу НИР дополнительных капиталовложений. *Во-вторых*, зарубежные фирмы приносят с собой передовые технологии и передовой опыт, что еще важнее, чем поступление собственно финансового капитала, поскольку на деньги можно купить технологию, но не ее эффективное использование. *В-третьих*, без участия передовых высокотехнологичных иностранных компаний российская инновационная система будет фокусироваться на ограниченных внутринациональных потребностях вместо ориентации на возможности глобального рынка. *В-четвертых*, присутствие зарубежных фирм активизирует процесс конкуренции, что способно придать инертному российскому инновационному сектору необходимую динамику развития. *В-пятых*, специалисты ведущих иностранных инновационных компаний гораздо лучше представляют себе перспективы инновационного раз-

вития, чем даже самые информированные чиновники-бюрократы. И наконец, в-шестых, привлечение в Россию инвестиций иностранных высокотехнологичных компаний — это более эффективный способ превращения пораженной “ресурсным проклятием” российской экономики в диверсифицированное высокотехнологичное хозяйство по сравнению с приобретением собственно высокотехнологичных компаний и их научных достижений.

Для разработки методов продвижения особых экономических зон, расположенных на территории Российской Федерации, наиболее применимы методы позиционирования и продвижения территорий, в соответствии с которыми маркетинг территорий в своей основе состоит из трех компонентов:

1. **Разработка привлекательного позиционирования и бренда особых экономических зон** на основе исторически и географически сложившихся ключевых преимуществ территории их расположения или на основе создаваемых в настоящее время привлекательных черт территории.

Позиционирование особых экономических зон отвечает на вопрос, какого рода инвесторы (по отраслевому признаку, территориальному признаку с позиции размещения производств, масштабам деятельности, мировой известности и т. д.) заинтересованы во вложениях в зоны прежде всего. Своевременное выявление потенциальных резидентов, готовых вложить финансовые средства в территорию той или иной особой экономической зоны, а также активная работа по их привлечению, позволяет быстрее получить желаемые результаты в виде увеличения финансовой активности инвесторов.

Работа над созданием бренда особых экономических зон РФ в целом (“зонтичный” бренд) и с точки зрения привлечения инвестиций в частности — это комплекс мероприятий, повышающий их инвестиционную привлекательность. В первую очередь результаты такой работы направлены на западных инвесторов, для которых позитивный имидж особых экономических зон, условия для деятельности резидентов на их территориях, соответствующие мировым стандартам, имеют определяющее значение.

Разработка политики позиционирования особых экономических зон должна вестись по двухуровневой системе:

• Во-первых, необходимо укрепление “зонтичного” бренда, т. е. работа над повышением положительного мнения в мире об общей

системе функционирования особых экономических зон в Российской Федерации, системы управления ими и т. д.

- *Во-вторых*, необходимо вести работу над созданием бренда каждой особой экономической зоны путем позиционирования 2–3 ярких отличительных черт данной территории, выделяющих их на мировой арене.

2. Создание стимулов для существующих и потенциальных инвесторов (система льгот и преференций), и пользователей товаров и услуг, предоставляемых особыми экономическими зонами (обеспечение единого высокого стандарта качества производимых на территории ОЭЗ товаров, предоставляемых услуг, сервиса).

Традиционно выделяют три большие группы стратегий, нацеленных на привлечение инвестиций в территории, элементы каждой из которых должны использоваться при продвижении особых экономических зон. Эти стратегии условно могут быть названы: маркетинг имиджа, маркетинг инфраструктуры и маркетинг персонала.

Маркетинг имиджа. Основная цель — создание, развитие и распространение, обеспечение признания положительного образа территории. Ведущий инструмент — коммуникационные мероприятия, демонстрирующие открытость территории особым экономическим зонам для контактов и позволяющие внешним субъектам лучше узнать ее, удостовериться в существовании имеющихся у нее преимуществ (созданные на территориях особым экономическим зонам особые налоговые и таможенные режимы, предоставляемые льготы и т. д.).

Маркетинг инфраструктуры. На территории особой экономической зоны должно быть удобно жить, работать и развиваться, а для этого нужно прежде всего развивать социальную, производственную, инженерную, транспортную и т. п. инфраструктуру. Аргументы, позволяющие управлять долгосрочным интересом к территории со стороны инвесторов, подразделяются на две большие группы: аргументы функционирования и аргументы развития. К основным аргументам функционирования относятся:

- состояние и эксплуатация жилищного (в том числе гостиничного) фонда;
- состояние дорог;
- транспортное обслуживание;
- водо-, газо-, тепло-, электроснабжение;
- общее благоустройство территорий;
- возможности приобретения или аренды земли и т. п.

Среди аргументов перспективности развития территории в первую очередь могут быть названы:

- возникновение новых и возможности расширения существующих производств;
- кадровый потенциал территорий, а также уровень жизни в регионах расположения особых экономических зон;
- развитие высшего и послевузовского профильного образования, отвечающего направлениям деятельности в ОЭЗ.

Маркетинг персонала. Если специалистов не хватает, а рабочих мест в избытке, то особые экономические зоны, стремясь заполучить новые кадры, могут подчеркивать, рекламировать положительные возможности для проживания и перспективы роста, высокую заработную плату, возможность выбора профессии и т. д. Возможен и адресный маркетинг, нацеленный на привлечение на территории особых экономических зон (что наиболее актуально для технико-внедренческих особых экономических зон) людей конкретных профессий, определенных уровней квалификации, редких специальностей. И наоборот, наличие высококвалифицированных специалистов (технико-внедренческие зоны в Дубне и Санкт-Петербурге) является существенным фактором инвестиционной привлекательности, который может активно использоваться в политике продвижения вышеуказанных зон.

3. Продвижение особых экономических зон с целью полноценного информирования инвесторов и пользователей продуктов и услуг ОЭЗ об их конкурентных преимуществах и выгодах от вложения в их территории финансовых средств. Чтобы эффективно продвигать особые экономические зоны, нужно знать:

- что является объектом продвижения, т. е. необходимо четкое понимание всеми участниками процесса продвижения целей создания и особенностей функционирования особых экономических зон;
- кто является потенциальными инвесторами в российские особые экономические зоны;
- кто из представителей потенциальных инвесторов вовлечен в процесс принятия решения о выборе территории для вложения инвестиций и каковы их роли;
- какие критерии используются в процессе принятия решения об инвестировании;

- каковы типичные образцы, стереотипы, приемы инициирования, влияния и принятия решения по выбору территории для вложения инвестиций.

Работа над одной или двумя из представленных выше трех маркетинговых задач без предварительных диагностики и планирования может привести к неэффективному расходованию финансовых средств на дорогую рекламную кампанию в попытке привлечения иностранных инвесторов в особые экономические зоны РФ.

Работа по продвижению особых экономических зон является составной частью общей политики продвижения РФ на внешние рынки.

Без имиджа государства, прозрачной экономики и равных правил бизнеса российским особым экономическим зонам сложно рассчитывать на инвестиции западных партнеров.

Минэкономразвития РФ и территориальные органы управления ОЭЗ не единственные, но главные участники процесса продвижения российских особых экономических зон на инвестиционном рынке.

Необходимы совместные усилия власти и бизнеса по преодолению недостатков, созданию инвестиционной привлекательности страны в целом.

Минэкономразвития РФ и территориальные органы управления ОЭЗ в процессе привлечения бизнеса должны четко осознавать, что может предложить и чем заинтересовать та или иная особая экономическая зона, должны уметь представлять ОЭЗ для потенциальных инвесторов как конкурентоспособные и удобные для предпринимательской деятельности, посещений и проживания территории.

В табл. 7 представлены основные участники продвижения РФ и особых экономических зон на внешние рынки в соответствии с четырьмя этапами принятия инвестором решения о вложении финансовых средств в ту или иную территорию:

- выбор страны;
- выбор территории;
- регистрация на территории ОЭЗ;
- работа на территории ОЭЗ.

Этапы и основные участники продвижения ОЭЗ

Участники	Выбор страны	Выбор территории	Регистрация на территории ОЭЗ	Работа на территории ОЭЗ
Этап	Создание привлекательно-го имиджа страны	Создание привлекательно-го имиджа ОЭЗ, работа с потенциальными инвесторами	Работа с потенциальными инвесторами	Удержание инвесторов, привлечение новых
Правительство РФ	+			
Зайтересованные органы федеральной и региональной исполнительной власти	+	+		
Региональное правительство и региональные органы исполнительной власти	+	+	+	
Департамент особых экономических зон и проектного финансирования Минэкономразвития РФ	+	+	+	+
Территориальный орган управления ОЭЗ		+	+	+
Местные органы власти (администрации города, района)		+	+	+
Посольства и консульства	+	+		
Управления по организации конференций и выставок и т. д.	+	+		
Торгово-промышленная палата, бизнес-объединения	+	+		

Основными *инструментами* маркетинговых коммуникаций продвижения территории являются:

- реклама;
- адресная работа с потенциальными инвесторами;
- политика постоянного стимулирования инвесторов с целью привлечения их в особые экономические зоны;
- формирование положительного мнения в обществе об особых экономических зонах РФ;
- участие в различного рода конгрессно-выставочных мероприятиях;
- организация собственных мероприятий на территориях ОЭЗ и за их пределами (роад-шоу);
- активная работа по продвижению в сети Интернет (создание многоязычных сайтов);
- участие в открытых рейтингах площадок для инвестиций и т. д.

Из всех средств рекламы применительно к вопросу особых экономических зон подходят:

- реклама в тематических газетах и журналах (Harvard Business Review, The Economist, Business news и т. д.);
- реклама на телевидении и радио с позиции формирования положительного общественного мнения об особых экономических зонах и высоком качестве предоставляемых резидентами ОЭЗ продуктов и услуг (репортажи в новостных каналах, на радио “Бизнес-fm” и т. д.);
- прямая почтовая реклама потенциальным инвесторам;
- прочие средства рекламы (рекламные сувениры и подарки, издание справочников и карт, реализуемых на выставках, конференциях и т. д.).

Содержательное наполнение рекламы может преследовать достижение трех важнейших задач рекламы:

1. *Информирование* об особой экономической зоне и формирование на этой основе необходимых знаний о территории и возможностях ведения деятельности на ней.

2. *Убеждение* инвесторов в предпочтительности данной территории, т. е. активизация у потенциальных инвесторов стимулов к вложению средств в ту или иную особую экономическую зону на территории Российской Федерации.

3. *Напоминание* о территории, поддержание положительного мнения у тех лиц, которые уже отдали предпочтение инвестированию в особые экономические зоны на территории РФ, и сохранение осведомленности о них.

При проведении рекламной кампании, нацеленной на привлечение иностранных инвесторов, необходимо делать акцент на рекламных мероприятиях, направленных на создание благоприятного образа, а также, что немаловажно, на разрушение сложившегося отрицательного стереотипа относительно высокой опасности вложения средств в РФ в связи с высокой коррумпированностью, бюрократией, нестабильной политической и экономической ситуацией в стране и каждом конкретном регионе. Информационные сообщения должны содержать в себе большое количество сведений о созданном в российских особых экономических зонах режиме благоприятного администрирования (т. е. инвестор будет получать государственные услуги максимально быстро, через систему “одно окно”), обязательствах государства по обеспечению бизнеса внешней и внутренней инфраструктурой, системе предоставления налоговых и таможенных льгот и т. д.

В ряде случаев необходимо уделять внимание рекламе отдельных характеристик особых экономических зон (создание “фишки” — отличительной черты, бренда территории), что особенно важно при реализации политики позиционирования и продвижения туристско-рекреационных особых экономических зон, созданных на территории РФ.

Важным средством рекламы особых экономических зон должны стать рекламные сувениры и подарки. Издаваемые сейчас буклеты, календари, плакаты, справочники, карты, сувенирная продукция являются художественно красивым материалом, но с точки зрения маркетинга имеют ряд недостатков. Например, не ясна целевая аудитория (для каких инвесторов будет интересна возможность вложения финансовых средств в особые экономические зоны), не до конца проработана содержательная часть информационного послания, а именно не отражены выгоды инвесторов, выраженные в количественных и качественных показателях, от вложения финансовых средств в особые экономические зоны.

В ноябре 2015 г. на неэффективность работы ОЭЗ обратили внимание Президента РФ В. В. Путина активисты Общероссий-

ского народного фронта. По итогам встречи Президент РФ поручил Генпрокуратуре РФ, Счетной палате РФ, Федеральной налоговой службе и Росфинмониторингу обеспечить проведение проверки деятельности АО “Особые экономические зоны”.

По итогам проверки деятельности АО “Особые экономические зоны” и других юридических лиц, созданных для управления ОЭЗ в регионах, Счетная палата РФ предложила ликвидировать неэффективные механизмы экономической поддержки. По данным Счетной палаты РФ на 1 января 2016 г., общая сумма неиспользованных АО “ОЭЗ” средств составила свыше 24 млрд руб., а совокупный доход от размещения средств на депозитах за 2006–2015 гг. — 29,3 млрд руб. Регионы недофинансировали строительство объектов инфраструктуры более чем на 40 % (на 45,7 млрд руб.). Вместо плановых 25 тыс. рабочих мест к 2016 г. было создано 18 тыс. 177 рабочих мест, а на создание одного рабочего места было потрачено 10,2 млн руб. средств (этого хватило бы, чтобы платить занимающим их работникам среднюю по России зарплату в течение 25 лет). Счетная палата РФ также заявила о необходимости доработать механизм создания, развития и управления ОЭЗ, включая требования к целесообразности создания, доходности, рентабельности и срокам окупаемости. По данным Счетной палаты РФ, регионы подают заявки на слишком большую территорию и не успевают ее осваивать — на 1 января 2016 г. ОЭЗ не использовали 40 % земель (84,4 тыс. га из 214 тыс. га) [137].

По данным “Коммерсанта”, в мае 2016 г. Президент РФ поручил Правительству РФ разработать единую стратегию работы ОЭЗ, обеспечить оптимизацию бюджетных инвестиций и механизмы их передачи под управление субъектам РФ. Кроме того, в поручении шла речь о приостановке создания новых ОЭЗ до разработки единых подходов к их созданию и о прекращении работы неэффективных ОЭЗ по итогам проверок Счетной палаты РФ и Генпрокуратуры РФ [136].

В настоящее время готовятся изменения в Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”, которыми предусматривается установление нового порядка создания и функционирования ОЭЗ с учетом замечаний и предложений по результатам проверок.

В последнее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 г. № 432 “Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа” активизируется работа по созданию территорий опережающего развития. *Территории опережающего развития* — это зоны с льготными налоговыми условиями, упрощенными административными процедурами и рядом других привилегий. Территории опережающего развития создаются на 70 лет по решению правительства на основании предложения уполномоченного федерального органа.

2015 год стал годом формирования и практического старта новых механизмов опережающего развития Дальнего Востока: во-первых, это создание территорий опережающего развития; во-вторых — формирование свободного порта Владивосток; в-третьих — государственная инфраструктурная поддержка инвестиционных проектов; в-четвертых — запуск работы Фонда развития Дальнего Востока; в-пятых — формирование нового механизма ранжирования приоритетов самых разных государственных программ с учетом интересов ускоренного развития Дальневосточного федерального округа.

По состоянию на 1 января 2016 г. поступило 87 заявок на резидентство в *территориях опережающего развития* на сумму инвестиций 283,37 млрд руб. Это такие новые предприятия, как высокотехнологичный завод по производству комплектующих для авиастроения в Хабаровском крае, нефтеперерабатывающий завод в Амурской области, завод строительных материалов в Якутии, предприятия глубокой переработки древесины в Хабаровском крае, современные агропромышленные кластеры и транспортно-логистические комплексы в Приморье, разработка крупнейшего Беринговского угольного бассейна на Чукотке, создание комплексного туристического кластера на Камчатке. Запускаются десятки новых производств, создается более 17 тыс. новых рабочих мест. Кроме того, готовится создание территории опережающего развития в Амурской области под заводы по газохимии и газопереработке, в которые инвестируют “СИБУР” и “Газпром” в объеме более 1,3 трлн руб.

По созданию *свободного порта Владивосток* по состоянию на 1 января 2016 г. поступило 29 заявок на сумму инвестиций более 74 млрд руб., из них девять заявок уже удовлетворены, и соответствующие заявители признаны резидентами свободного порта Владивосток с объемом инвестиций 33,4 млрд руб. За этими заявками также стоят конкретные инвестиционные проекты: строительство и реконструкция мощных портовых терминалов, транспортно-логистических и складских комплексов, холодильный комплекс для перевалки рыбной продукции, современное производство энергосберегающих ламп и новый гостиничный комплекс. Всего предполагается по этим первым заявкам создание более 10 тыс. новых рабочих мест.

Что касается *инфраструктурной государственной поддержки инвестиционных проектов* на Дальнем Востоке, то такой механизм специально создан актами Правительства РФ, а именно утверждены методика отбора инвестиционных проектов для их государственной инфраструктурной поддержки, а также правила предоставления субсидий из федерального бюджета.

В 2015 г. проведены два тура отбора инвестиционных проектов. Первый тур — это шесть проектов, частные инвестиции составили свыше 126 млрд руб., потребность государственной поддержки — 13,8 млрд руб.

Итоги второго тура — это также шесть новых инвестиционных проектов на Дальнем Востоке с объемом частных вложений свыше 365 млрд руб. и объемом господдержки 31 млрд руб. Это инвестиционные проекты по разработке крупных месторождений золота, алмазов, угля, железной руды в Якутии, на Камчатке, в Амурской области и Хабаровском крае, строительство агропромышленного комплекса на Камчатке и портового терминала в порту Ванино. Данные инвестиционные проекты создают более 15 тыс. новых рабочих мест и приносят в бюджеты всех уровней за 10 лет свыше 205 млрд руб. налогов и обязательных платежей.

В 2015 г. *Фондом развития Дальнего Востока* проинвестировано 9,5 млрд руб. и привлечено 64 млрд руб. частных инвестиций. Среди шести проектов Фонда развития Дальнего Востока — строительство моста Нижнеленинское — Тунцзян в Еврейской автономной области, создание сухого порта и холодильно-складского комплекса в Приморском крае, развитие золоторудного место-

рождения на Камчатке, создание современной инфраструктуры по обращению с твердыми коммунальными отходами на Сахалине.

Таким образом, эти четыре новых механизма привлечения инвестиций и ускоренного развития Дальнего Востока в совокупности дали в 2015 г. Дальнему Востоку 988,51 млрд руб. инвестиций, из них 74,8 млрд руб. — это бюджетные инвестиции и 913,7 млрд руб. — инвестиции частные. Таким образом, на 1 руб. бюджетных вложений частные инвестиции составляют более 12 руб.

Также в 2015 г. заработал новый механизм ранжирования приоритетов самых разных государственных программ в интересах ускоренного развития Дальнего Востока. Нам нужно не только развивать, привлекать частные инвестиции, необходимо комплексное развитие макрорегиона. Эта задача должна решаться в самых разных государственных программах.

Президент Российской Федерации поручил Правительству РФ строго выдерживать приоритеты развития Дальнего Востока в самых разных государственных программах. Председатель Правительства РФ утвердил перечень из 27 государственных программ, в которых должны быть сформированы специальный раздел по развитию Дальнего Востока, свои целевые индикаторы по развитию Дальнего Востока, соответствующие мероприятия и финансирование. Это госпрограммы по развитию здравоохранения, образования, социальной поддержке граждан, обеспечению доступным и комфортным жильем, содействию занятости населения и т. д.

В настоящее время на территории России имеются 14 городских округов (Бийск, Дубна, Жуковский, Кольцово, Королев, Мичуринск, Обнинск, Петергоф, Протвино, Пущино, Реутов, Троицк, Фрязино, Черноголовка), имеющих статус официального наукограда, присвоенный согласно Федеральному закону от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ “О статусе наукограда Российской Федерации”. *Наукоград* — муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В рамках Союза развития наукоградов России функционируют 42 наукограда и академгородка с целью обеспечения устойчивого развития этих городов и поселений, формирования и реализации их роли как точек роста российской экономики на локальном, регио-

нальном и федеральном уровнях на базе науки, образования и высоких технологий. Ведется строительство с нуля первых в постсоветское время научно-технологических инновационных центров: подмосковного “Сколково” и города-спутника Казани — наукограда “Иннополис”.

В последнее время также свою перспективность демонстрируют и так называемые *народные предприятия*. Сам характер этих предприятий таков, что они развивают не только производство, но и социальную инфраструктуру. Это картонно-бумажный комбинат в Набережных Челнах, предприятие “Знамя” в Свердловской области, СПК “Звениговский” созданный в Республике Марий Эл, ЗАО “Совхоз имени Ленина” в Московской области, Усольский свинокомплекс в Приангарье и др.

Вопросы для самопроверки

1. Что представляет собой государственная региональная политика?
2. Определите содержание, цели и задачи региональной политики.
3. Какие документы формируют нормативно-правовую базу российской региональной политики?
4. Какие вы знаете виды региональной политики?
5. Какие методы и инструменты региональной политики используются в странах ЕС?
6. Прокомментируйте зарубежный опыт проведения региональной политики. Назовите основы концепции региональной политики за рубежом.
7. Назовите виды и охарактеризуйте территории с особым экономическим статусом в РФ.
8. Какие структуры осуществляют регулирование и управление ОЭЗ на территории РФ?
9. Назовите основные условия создания ОЭЗ в РФ.
10. Почему ОЭЗ рассматриваются как фактор ускоренного экономического роста?
11. Что понимается под свободной экономической зоной? С какими целями создаются СЭЗ?
12. Назовите ключевые принципы создания и этапы развития ОЭЗ в Российской Федерации.

13. Какие действия следует предпринять для повышения эффективности развития ОЭЗ в РФ?
14. Охарактеризуйте международный опыт в создании свободных (особых) экономических зон, как инструмента региональной политики и инновационного развития территорий.
15. Охарактеризуйте типы СЭЗ. Какие типы получили наиболее широкое распространение в мировой практике?
16. Какие типы ОЭЗ формируются в РФ? Какие льготы предусмотрены для российских ОЭЗ?
17. Как стать резидентом ОЭЗ?
18. Охарактеризуйте современный этап создания и продвижения особых экономических зон в РФ.
19. Какие принимаются меры по созданию условий для опережающего развития Дальнего Востока?
20. Что представляют собой территории опережающего социально-экономического развития в РФ?
21. Какие ключевые критерии отнесения отдельных территорий к территориям опережающего развития?
22. Как решается задача привлечения частных инвестиций и комплексного развития Дальнего Востока?
23. Для чего создан Фонд развития Дальнего Востока?
24. Назовите примеры территорий опережающего развития.
25. В чем роль “народных” предприятий?

Глава 7. Организация управления развитием регионов

7.1. Сущность и цели регионального управления. Собственность как экономическая основа управления экономикой региона

Правовым основанием образования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ являются Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации.

Конституция РФ определяет основные принципы, на которых должна строиться деятельность органов государственной власти субъектов РФ: самостоятельность и независимость органов власти субъектов РФ, обладающих вне предметов федерального ве-

дения и предметов совместного ведения всей полнотой государственной власти; государственная целостность и единство органов государственной власти; защита прав граждан на всей территории Российской Федерации; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ.

Установление общих принципов организации государственной власти субъектов РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ четко установил систему органов государственной власти регионов, которую составляют:

- 1) законодательный (представительный) орган государственной власти;
- 2) высший исполнительный орган государственной власти;
- 3) иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляется в соответствии со следующими *принципами*:

- 1) государственная и территориальная целостность России;
- 2) распространение суверенитета России на всю ее территорию;
- 3) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России;
- 4) единство системы государственной власти;
- 5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов РФ;
- 7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

Специфику организации государственной власти в субъектах РФ определяют распределение полномочий исследуемого уровня

управления по горизонтали, механизм взаимного сдерживания и контроля, способ формирования и политическая ответственность исполнительных органов власти и высших должностных лиц субъекта РФ. Именно это характеризует форму правления в конкретном регионе в рамках известных трех моделей организации власти: президентской, парламентской или смешанной.

Проблема определения *организационной структуры управления*, в наибольшей степени соответствующей решению поставленных задач, до сих пор остается одной из самых дискуссионных в современной теории менеджмента.

Однако новая структура управления должна строиться под новую стратегию социально-экономического развития страны и ее отдельных регионов. Попытки создавать новые организационные структуры управления без наличия четкой концепции перспективного развития обречены на неудачу. Это нашло свое многократное подтверждение в отечественной истории конца XX — начала XXI в. Административная реформа оказалась неудачной во многом потому, что не были сформулированы ясные ориентиры и цели развития страны на ближайшую и более отдаленную перспективу. Произошла формальная перетасовка чиновничьего аппарата по трем уровням (министерство — служба — агентство) без четкого определения задач и функций, выполняемых на каждом уровне управления, форм соподчиненности и координации новых структур.

Основной особенностью организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ является двухуровневая система правового регулирования, обусловленная следующими *факторами*: во-первых, разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; во-вторых, необходимостью обеспечения единства системы органов исполнительной власти. С одной стороны, субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории, с другой — федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов РФ образуют единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. В результате на территории каждого субъекта Федерации взаимодействуют различные системы органов исполнительной власти: федеральные органы власти; органы исполнительной вла-

сти данного субъекта РФ, а также муниципальные органы местного самоуправления. Следует отметить, что пока слабо разработан механизм оптимального взаимодействия исполнительных органов власти всех уровней.

Структура исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ представлена в основном двумя моделями: единоначалие в руководстве исполнительным органом и коллегиальность в управлении.

Первая модель: высшее должностное лицо, руководитель исполнительной власти в субъекте РФ единолично создает структуру администрации субъекта РФ, наделяется разнообразными полномочиями в области формирования органов исполнительной власти, структуры администрации, бюджета, финансов и учета, управления собственностью, взаимодействия с учреждениями и предприятиями различных форм собственности в отраслях и сферах экономического и социально-культурного развития, осуществляет непосредственное руководство всеми структурными подразделениями утвержденной структуры администрации.

К полномочиям высшего должностного лица относятся:

- 1) право законодательной инициативы; подписания и опубликования законов;
- 2) отлагательное вето на законы;
- 3) исключительное право внесения законопроектов по бюджету, планам социально-экономического развития региона, организационной структуре исполнительной власти.

Большинство уставов субъектов РФ предусматривают механизм, сдерживающий власть высших должностных лиц, руководителей исполнительной власти субъекта РФ — право представительного органа на утверждение заместителей, структуры администрации, расходов на ее содержание, заслушивание ежегодных отчетов о деятельности администрации, право досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица и др.

Вторая модель структуры администрации субъекта РФ предполагает учреждение правительства как самостоятельной организационно-правовой формы исполнительной власти с нормативно установленной компетенцией, полномочиями в установлении исполнительно-распорядительных функций. Правительство имеет два начала: первое — издает общезначимые для все-

го населения территории нормативные акты, т. е. является носителем публичного права, второе — правительство является юридическим лицом, т. е. субъектом гражданско-правовых, частно-правовых отношений, оно может заключать сделки в сфере собственности, земли и иных отношений.

Есть промежуточная модель организации администрации, когда правительство не является юридическим лицом и не является самостоятельным субъектом. Его статус — скорее коллегии при губернаторе.

Разные модели исполнительной власти субъектов РФ не обеспечивают единое правовое и административно-управленческое поле в стране. В конституциях республик и уставах не определено соотношение актов, юридической силы тех, что издаются на местах, и актов федерального правительства, у которого нет прямого административного воздействия на организационно-правовые органы исполнительной власти субъектов РФ.

Управление региональной экономикой представляет собой целенаправленное координирующее воздействие органов государственной власти и управления на ход социально-экономических процессов в интересах достижения устойчивости, самодостаточности региона, обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения региона. Управление функционированием и развитием региона предполагает скоординированное воздействие, реализацию комплекса управляющих воздействий со всех трех уровней управления — федерального, регионального и муниципального.

Управление осуществляется на основе рационального использования всех возможностей региона — природных и неприродных ресурсов, производственного, научно-технического потенциалов.

В процессе управления выявляются особенности региона, потребности функционирования и развития, весь комплекс интересов, проявляющийся в регионе.

К *основным интересам* можно отнести следующее:

1. Поскольку регион является неотъемлемой частью страны, региональная экономика является частью народного хозяйства, то в регионе неизбежно проявляются общенациональные интересы. Они могут совпадать с интересами региона, а могут и противоречить им. Например, регион может быть не заинтересован в размещении на его территории каких-либо экологически опасных про-

изводств, необходимых для Федерации в целом. С другой стороны, регион может быть заинтересован в размещении на его территории каких-либо инфраструктурных объектов межрегионального характера, необходимых также Федерации в целом.

2. Любой регион взаимодействует по различным каналам (экономическим, торговым, финансовым и др.) с другими регионами России; при этом интересы регионов могут как совпадать, так и противоречить друг другу. Например, регион может быть не заинтересован в захвате его внутреннего рынка хозяйствующими субъектами из других регионов, однако он может быть заинтересован в реализации крупных совместных инвестиционных проектов, необходимых для развития нескольких соседних регионов.

3. В регионах действуют хозяйствующие субъекты, относящиеся к различным отраслям экономики, основанные на различных формах собственности. Интересы хозяйствующих субъектов могут совпадать или противоречить друг другу, совпадать или противоречить общерегиональным интересам. Например, хозяйствующие субъекты заинтересованы в облегчении налогового бремени, сокращении налоговых отчислений, в финансировании социальных отраслей региона.

4. В любом регионе имеются различные группы населения, выделяемые по половозрастному составу, занятости в конкретной сфере экономики, национальной принадлежности и другим признакам. Каждая группа населения имеет собственные интересы, которые также могут как совпадать, так и противоречить друг другу. Например, существуют объективные противоречия между интересами групп населения, занятых в производственно-экономическом комплексе и социальной сфере региона; противоречия в интересах населения городов и районов — доноров регионального бюджета и дотационных районов региона.

Рассмотренные интересы взаимодействуют, переплетаются, совпадают или (и) противоречат друг другу. Следовательно, одной из основных задач регионального управления является обеспечение их компромиссного согласования. В соответствии с ними формируются цели и задачи, приоритеты, формы, пути и методы их реализации.

Таким образом, управление региональной экономикой предполагает анализ возможностей региона, определение целей, вы-

работку стратегии развития, разработку и реализацию концепции регионального развития, планов, целевых комплексных программ развития, разработку и исполнение бюджетов функционирования и развития региона.

Процесс управления региональной экономикой начинается с определения целей, причем для регионального мезоэкономического уровня характерна множественность целей развития.

Принято различать следующие *виды целей*:

а) по времени достижения целей:

— краткосрочные (обычно 1–2 года);

— среднесрочные (3–5 лет);

— долгосрочные (более 5 лет);

б) по содержанию целей:

— экономические;

— социальные;

— социально-экономические;

— демографические;

— отраслевые;

— и др.;

в) по уровням управления:

— региональные;

— муниципальные;

— федеральные цели развития региона.

В зависимости от **критериев, положенных в основу управления**, принято выделять следующие виды управления региональной экономикой.

1. *Демократическое* управление, которое предполагает передачу большей части государственных функций управления от федерального центра регионам, предоставление им значительной экономической самостоятельности.

2. *Авторитарное* управление, при котором полномочия, ответственность и контроль сосредоточены преимущественно на высшем уровне управления, а регионы пользуются незначительным уровнем самостоятельности.

3. *Координационное* управление, которое реализуется в государствах с федеративным или конфедеративным устройством и при котором основным содержанием управления является коор-

динация деятельности органов регионального управления со стороны федерального центра.

4. *Субординационное* управление, которое основано на жестком административном подчинении, выполнении заданий, спускаемых с вышестоящих на нижестоящие уровни управления.

5. *Функциональное* управление, которое реализуется через отраслевые органы управления и обеспечивает внутри- и межотраслевые пропорции в экономике.

6. *Территориальное* управление, которое осуществляется через региональные органы государственного управления, а также через территориальные органы федеральных органов управления и органы местного самоуправления. Территориальное управление, как правило, соответствует и реализуется в рамках демократического управления.

7. *Административное* управление, которое предполагает использование различных методов воздействия вышестоящих уровней управления на нижестоящие, побуждение их к подчинению независимо от их мнения. Административное управление реализуется в рамках и соответствует управлению авторитарному.

8. Выделяют также:

— *стратегическое* управление, которое предполагает определение стратегических целей, целевых ориентиров, задач развития экономики региона;

— *тактическое* управление, которое выражается в конкретных управленческих воздействиях на региональную экономику с целью достижения стратегической цели и реализации стратегического направления развития региона;

— *оперативное* управление, которое предполагает решение текущих вопросов в рамках выбранной стратегии и тактики развития региона.

Управление региональной экономикой базируется на следующих основных методологических **принципах**.

1. *Системность* управления. Как отмечалось выше, региональная экономика представляет собой сложную систему. Это подразумевает что все объекты, находящиеся на территории региона, независимо от формы собственности тем или иным способом взаимосвязаны друг с другом.

Следовательно, система управления экономикой региона должна обеспечивать, чтобы все входящие в региональную экономическую систему элементы функционировали и развивались как единое целое, единая система.

2. Принцип *комплексности* регионального управления предполагает обеспечение комплексного развития региона, т. е. поддержание наиболее рациональных отраслевых и территориальных пропорций, оптимального соотношения между отдельными подсистемами региональной экономической системы.

3. Принцип *пропорциональности* заключается в обеспечении системой регионального управления пропорций в развитии экономики региона, реализация этого принципа управления предполагает выделение приоритетных, ключевых звеньев региональной экономики от которых зависит состояние всего региона; обеспечение приоритетности предусматривает соответствующее развитие всех остальных сфер и отраслей экономики региона, обеспечение необходимых пропорций между ними.

Под *методами* регионального управления принято понимать совокупность приемов и средств воздействия на хозяйствующие субъекты региона. Эти методы подразделяются на организационные, экономические и социально-психологические.

1. *Организационные* — система воздействия на организационные отношения для достижения конкретных целей.

2. *Экономические* — совокупность способов воздействия путем создания определенных экономических условий для выполнения поставленных задач (финансово-ценовые рычаги, составление прогнозов, создание экономических стимулов, утверждение прогрессивных форм организации труда).

3. *Социально-психологические* — способы воздействия, основанные на использовании социально-психологических факторов (черты характера госслужащего, его способность, темперамент и др.).

В соответствии с действующим законодательством субъекты РФ пользуются всей полнотой государственной власти вне пределов исключительного ведения Федерации, а также совместно ведения Федерации и субъектов РФ.

В исключительном ведении РФ находятся:

1) комплекс макроэкономических регуляторов: денежная эмиссия, основы ценовой политики, таможенное законодательство;

2) федеральная государственная собственность и управление ею;

3) федеральный бюджет, налоги, сборы, фонды;

4) внешнеэкономические связи РФ;

5) формирование федеральных органов власти и управления, включая территориальные органы федеральных органов власти.

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

1) вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными, лесными ресурсами и др., находящимися в регионах; законодательство по этим вопросам;

2) вопросы разграничения собственности по уровням;

3) установление общих принципов налогообложения и сборов;

4) установление общих принципов организации органов государственной власти и органов местного самоуправления.

К компетенции органов регионального управления относятся вопросы обеспечения функционирования и развития хозяйственных комплексов регионов как самостоятельных объектов управления:

1) разработка текущих и долгосрочных прогнозов развития экономики;

2) определение приоритетных направлений развития регионов;

3) разработка отраслевых и территориальных программ и планов развития;

4) стимулирование инвестиционной активности в регионе;

5) формирование, исполнение бюджета региона;

6) управление государственной собственностью субъекта Федерации;

7) структурная перестройка экономики региона;

8) реализация федеральных программ развития на территории региона и др.

Из рассмотренного можно сделать вывод, что система регионального управления должна отвечать следующим основным требованиям:

1) рассматривать региональное экономическое сотрудничество как самостоятельно функционирующий и развивающийся объект управления, но действующий в системе сложившихся

народно-хозяйственных связей страны, существующего межрегионального разделения труда;

2) соответствовать заданным из-за пределов региона макроэкономическим условиям;

3) органически взаимодействовать с системой управления верхнего уровня — системой федерального управления;

4) соответствовать специфическим особенностям региона;

5) обеспечивать эффективное выполнение всех составляющих процесса управления регионом (определения целей, задач, приоритетов развития, формирование структур регионального управления);

6) обладать свойствами гибкости, самонастраиваемости, адаптивности к динамично изменяющимся внешним условиям;

7) обеспечить расширенное воспроизводство всех составляющих региональной экономической системы.

Органы исполнительной власти общей компетенции субъектов РФ осуществляют координирующую деятельность непосредственно, а также через подчиненные им органы отраслевого и межотраслевого управления.

Свою деятельность эти органы осуществляют с учетом: взаимоотношений региональных и федеральных органов; взаимоотношений региональных органов и органов местного самоуправления; обеспечения комплексного развития региона как единой системы.

Система регионального управления функционирует на основе *общих для федеральных и региональных органов целей и принципов* осуществления государственно-властного воздействия на жизнедеятельность региона, выраженных обычно в правовых формах и включает:

а) систему государственных органов (федеральных и региональных);

б) систему государственной службы;

в) совокупность реализуемых государственными органами функций и используемый комплекс методов, средств и ресурсов;

г) систему прямых и обратных связей между субъектами и объектами управления, а также необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т. д.

Решение вопроса формирования системы органов регионального управления субъектов Федерации требует выделения приоритетных для конкретного субъекта сфер деятельности.

Приоритетные сферы управления:

- 1) политическая жизнь;
- 2) сфера материального производства;
- 3) финансово-кредитный комплекс;
- 4) потребительский рынок;
- 5) социально-бюджетный комплекс;
- 6) использование природных ресурсов;
- 7) общественная безопасность;
- 8) информационная среда.

В теории организации и административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. В исследованиях по экономике и менеджменту выделяются два подхода к оценке эффективности. Первый связан с оценкой технической эффективности, второй — экономической эффективности. В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности: она свидетельствует о том, что “делаются правильные вещи”. Показатели экономической эффективности характеризует то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т. е. насколько “правильно делаются эти вещи”. Эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами.

В исследованиях эффективности государственного управления, государственной бюрократии и институтов государства можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность с определенными факторами:

1. Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.

2. Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии. С позиции данного подхода внимание акцентируется на иерархической структуре, функциональной специализа-

ции, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.

3. Подход к эффективности деятельности, связанный с теорией жизненных циклов, состоит в рассмотрении эффективности государственного управления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов развития организации.

4. В рамках концепции профессионализма эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

5. Экономический подход, связывающий повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

6. Экологический подход, в рамках которого подчеркивается, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

7. Подход, основанный на концепции управления качеством. В рамках данного подхода основное внимание акцентируется на создании в органах государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотношении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации.

Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности позволяет сделать вывод о том, что, как правило, выделяют экономическую эффективность и социальную. Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. При анализе эффективности государственного управления особое значение играет *социальный эффект*. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития.

Эффективность деятельности органов государственной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и прежде всего социально-политическими результатами деятельности органов власти. Для оценки эффективности государственного управления и деятельности органов государственной власти необходимы оценочные технологии и процедуры, которые были бы устойчивыми, объективными и позволяли своевременно корректировать деятельность органов государственной власти.

Различные теоретико-методологические подходы к определению сущности эффективности находят свое отражение в концептуальных моделях.

Вместе с тем термины “государственное управление” и “менеджмент” неправильно употреблять как синонимы. Во-первых, несовпадение определяется установочными приоритетами. Государственное управление ориентировано на реализацию общенациональных, социальных интересов, потребностей, прав. Тут не существует прямой связи между коммерческим успехом и качеством предоставляемых обществом услуг. Менеджмент ориентирован на прибыль, рентабельность и выгоду. Во-вторых, государственное управление основано на бюджетном распределении национальных доходов и средств, на налогообложении, а менеджмент — на частных инвестициях, индивидуальных вкладах, на продаже услуг. В-третьих, государственное управление связано с нормотворчеством, правовым регулированием общественных отношений и процессов, реализацией норм публичного права и др., а менеджмент строит свою деятельность и отношение в основном на нормах частного права (гражданского, трудового и др.). Общие показатели результативности заключаются в том, что и государ-

ственное управление, и менеджмент в идеале нацелены на эффективность, целесообразность, малозатратность, на оперативное реагирование изменения конъюнктуры и стремятся быть ближе к потребителям, клиентам.

*Экономическую основу деятельности органов субъекта Федерации составляет **собственность субъекта Федерации.***

***Вид собственности** как наиболее общая характеристика совокупности свойств, отражающих ее экономическое содержание, определяет уровень (соподчиненность) того или иного класса объектов собственности и, следовательно, его место во всей иерархии отношений собственности. Всю систему отношений собственности целесообразно подразделить на два основных вида:*

— *собственность на имущество;*

— *собственность на результаты интеллектуального труда* — интеллектуальная собственность (в том числе деловая репутация).

Экономическое содержание каждого вида собственности проявляется, например, в правовых нормах, регулирующих взаимосвязи владельцев собственности. Выделяются следующие **формы собственности**, отражающие имущественные отношения: частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Соответствующие объекты могут принадлежать гражданам, юридическим лицам (в том числе общественным и религиозным организациям, благотворительным и другим фондам), Российской Федерации, ее субъектам — регионам и муниципальным образованиям.

Региональная собственность — это вся совокупность объектов различных форм, видов, типов и разновидностей собственности, расположенных на территории региона и составляющих его экономический потенциал. Субъекты такой собственности могут находиться не только на территории данного региона, но и за его пределами — в других регионах Российской Федерации или за границами последней. Поэтому важнейший критериальный признак, который определяет принадлежность объекта к региональной собственности, — это включение его в экономический потенциал данного региона. Другой признак, выделяющий региональную собственность из родственных понятий, — территориальная “привязка” объектов, каждый из которых имеет своего собственника,

к данному региону, т. е. расположение их в пределах его границ. Такой подход отражает и экономическое содержание отношений собственности, поскольку субъект региональной собственности — это вся совокупность физических и юридических лиц, собственность которых расположена на данной территории и составляет ее экономический потенциал. Население региона, рассматриваемое в целом, является совокупным владельцем значительной части системы объектов публичной и частной собственности, расположенных на территории этого региона. Определенные правомочия у такого владельца возникают и в отношении тех региональных объектов, которые полностью или частично принадлежат собственникам, находящимся вне пределов региона. Все эти объекты, составляя определенную долю экономического потенциала региона, занимая часть его земельных ресурсов, усиливая нагрузку на природную среду, используя его инфраструктуру, взаимосвязаны в экономическом и социальном отношении со всеми другими объектами собственности.

Для определения величины и структуры собственности регионального хозяйства, необходимых для эффективного управления ею, следует рассмотреть такие вопросы:

— группировка разнообразных объектов собственности для их объединения по материально-вещественным свойствам или экономическим признакам;

— выявление подходов к оценке различных групп объектов собственности, отражающих как специфику рыночных отношений, складывающихся в национальном хозяйстве, так и особенности этапа развития конкретного регионального хозяйства.

Такая группировка обусловлена необходимостью учета всей совокупности объектов собственности и должна способствовать их систематизации, а также давать возможность использования ее для управляющих воздействий, например для контроля или наблюдения за их количеством, динамикой, эффективностью.

Для группировки объектов региональной собственности предлагается использовать определенную комбинацию классификаторов. Признаки, по которым группируются объекты, не должны повторять друг друга, поэтому группировочные признаки следует отбирать с учетом принципа последовательного их дополнения. Например, после первоначального разделения по иерархи-

ческому признаку на объекты, принадлежащие Российской Федерации, региону и муниципальным образованиям, объекты собственности целесообразно разделить на два класса:

— объекты, принадлежащие юридическим лицам (коммерческим и некоммерческим организациям, имеющим различные организационно-правовые формы);

— объекты, принадлежащие физическим лицам (гражданам).

Регионы и муниципальные образования правомерно рассматривать в качестве субъектов, приравненных в отношении характера собственности к юридическим лицам, но лишь в том смысле, что принадлежащее им имущество нельзя отнести к собственности индивидуумов. Это правомерно, поскольку к таким субъектам применяют те же нормы гражданского права, что и к юридическим лицам; права соответствующих собственников от имени регионов и муниципальных образований осуществляют обычно органы государственной власти и местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, а владение, пользование и распоряжение имуществом закрепляется за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями как юридическими лицами.

Для *эффективного управления* региональным хозяйством необходима организация системы мониторинга объектов региональной собственности. Учет в системе мониторинга состава объектов региональной собственности и ее совокупной величины, в свою очередь, позволяет получить более полное представление об экономическом потенциале региона и его составляющих, уровне их использования и в определенный момент времени, и в динамике. Знание величины и структуры региональной собственности необходимо и для выработки стратегии ее развития, для прогнозирования поступлений в доходную часть регионального и местного бюджетов.

В первую очередь для решения такой задачи нужно создать систематизированный реестр объектов, образующих региональную собственность, который интегрировал бы в себе ведомственные базы данных на основе принципа системности и одновременно обеспечивал бы потребности в соответствующей информации многих пользователей на региональном уровне (единый реестр объектов собственности). Это означает, что такой реестр должен иметь не только информационное содержание, но и форму пра-

вового документа. За достоверность и своевременность информации, передаваемой в банк данных, должны нести ответственность органы специализированного учета, а объективность данных, выдаваемых пользователям, должен обеспечивать реестродержатель. В качестве такового должен выступать орган государственного управления, регулирующий определенные имущественные отношения в регионе, так как это единственное подразделение администрации региона, которое непосредственно представляет интересы владельцев значительной части объектов региональной собственности, т. е. имеет право от имени собственников распоряжаться их имуществом.

Важнейшими задачами в этой работе являются следующие: расчет величины и структуры региональной собственности как на определенный момент времени, так и в динамике за исключаемый период; определение на базе предыдущей задачи величины экономического потенциала региона, его составляющих (природно-экономический, ресурсно-производственный и ресурсно-трудовой потенциалы), а также его структуры и динамики — как в абсолютном (стоимостном), так и в относительном (в расчете на одного или 1000 человек) выражении; повышение качества управления региональным хозяйством, что выражается в росте эффективности последнего.

Критериальная оценка эффективности регионального хозяйства ($\mathcal{E}_{рх}$) может быть дана на основе сопоставления результата хозяйствования, например объема валового регионального продукта (ВРП), и экономического потенциала региона ($\Pi_{э}$):

$$\mathcal{E}_{рх} = \text{ВРП} / \Pi_{э}.$$

В данном случае экономический потенциал отражает величину ресурсов, привлеченных для достижения заданного (или фактически полученного) результата хозяйствования.

7.2. Инструменты, механизмы и технологии управления экономикой региона

Любая управленческая деятельность осуществляется по логической схеме: осознание целей и задач управления — выбор метода управления — разработка и реализация инструментов управления. Под **инструментами государственного управления**

понимаются средства практической реализации управленческого решения. Среди инструментов государственного управления выделяют две подгруппы: общие (универсальные) и локальные. *Общие* инструменты управления — это существующие, закрепленные в правовых актах нормы и правила управленческой деятельности; имеют форму законов, уставов, инструкций, ограничений и т. д. *Локальные* инструменты управления носят частный характер, подкрепляя выполнение более значимого управленческого решения, и могут иметь форму постановлений, приказов, распоряжений, сделок, контрактов, совещаний и т. п. По отношению к управленческому решению инструменты вторичны; в зависимости от контекста могут рассматриваться как самостоятельные управляющие воздействия, используемые для выполнения других управленческих решений. Например, установленные государством правила записи актов гражданского состояния правомерно рассматривать как управляющее воздействие государства на участников общественных отношений, запись акта гражданского состояния конкретного гражданина — это инструмент реализации управленческого решения.

Понятие “инструменты государственного управления” не получило должного раскрытия и рефлексии в науке государственного управления, поэтому отсутствует признанная классификация. В качестве критериев классификации выделяют:

1) **уровень** инструмента государственного управления в иерархии системы управления — это инструменты, применяемые на международном, федеральном, региональном уровнях, инструменты отраслевого управления и проч.;

2) **документальные формы** инструментов государственно-го управления — это законодательные акты; постановления, регламенты, решения государственных органов; государственные концепции, программы, проекты; государственные бюджеты; государственные стандарты, сертификаты качества, лицензии; государственные свидетельства; государственные дипломы и др.;

3) **характер и объем воздействия** инструментов государственного управления — *экономические* инструменты (налоги, трансферты; общая масса денег, норма резервирования; таможенные пошлины, квоты на ввоз и вывоз капитала, товара, экспортно-импортные тарифы; ставка рефинансирования ЦБ РФ, внутрен-

ние и внешние займы и т. п.), *организационные* инструменты (создание, реорганизация или реструктуризация государственных органов; назначение, перемещение, освобождение от занимаемой должности на государственной службе и проч.), *политические* инструменты (выборные технологии, опросы общественных мнений и др.).

Инструменты государственного управления подразделяют на макроэкономические и микроэкономические. Под *макроэкономическим* управлением понимается управление народным хозяйством страны, отдельными сферами общественной жизни как на федеральном, так и на региональном уровнях. Здесь используются такие инструменты государственного управления, как правовые (действующее на территории России законодательство), государственные бюджеты, федеральные и региональные целевые программы, стратегии развития и социально-экономические прогнозы, государственное инвестирование, проведение государственных операций на внутреннем денежном рынке, обслуживание государственного долга, государственное страхование и обеспечение, санкции за неисполнение обязательств (пени, штрафы) и многие др. *Микроэкономический* уровень управления включает в себя управление крупными предприятиями, организациями и учреждениями социальной сферы, структуры малого и среднего бизнеса; в процессе такого управления используются документальные инструменты, такие как уставы, лицензии, утверждаемые государственными органами положения, а также денежные инструменты (наличные и безналичные деньги, ценные бумаги), уровень оплаты труда работников и т. д.

Формулирование целей государственного управления, процесс их достижения посредством использования конкретных методов и инструментов управления, выполнения определенных функций органами государственной власти и управления основывается на ряде принципов. Принципы как продукт сознательной деятельности человека следует отличать от закономерностей, действие которых не зависит от людей. *Принципы* государственного управления — это, как правило, законодательно закрепленные, базовые положения, в соответствии с которыми формируется и функционирует система государственного управления. В современной науке принципы государственного управления под-

разделяют на три блока: общие, организационно-технологические и частные.

Общие принципы касаются содержания и целей системы государственного управления, среди них выделяют социально-ценностные (гуманизм, демократизм) и социально-функциональные (принцип разделения властей, федерализм, законность). Исполнительно-распорядительная, организационная деятельность органов государственной власти и управления строится в соответствии с организационно-технологическими принципами. Совокупность *организационно-технологических принципов* представлена четырьмя группами: структурно-целевые (иерархия целей государственного управления, последовательность достижения целей); структурно-организационные (единство системы государственного управления, сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов государственной власти); структурно-функциональные (закрепление управленческих функций в компетенцию соответствующего государственного органа); структурно-процессуальные (принцип соответствия методов управления функциям государственного органа). Использование *частных принципов* ориентировано на повышение значимости человеческого фактора в процессе государственного управления, среди них выделяют две подгруппы: принципы, проектируемые на различные сферы жизнедеятельности общества (экономическое планирование, принципы маркетинга), и принципы функционирования государственных и общественных институтов (принципы Карнеги, принципы местного самоуправления).

В учебном пособии “Региональная экономика и управление” авторами Е. Г. Коваленко, Г. М. Зинчук, С. А. Кочетковой и др. приводится следующая схема инструментов государственного регулирования территориального развития (рис. 12).

Однако наиболее действенными на сегодняшнем этапе инструментами управления экономическим развитием региона является стратегическое планирование и региональное управление.

Многие проблемы нашего общества не могут быть эффективно решены только при помощи рыночных инструментов. Необходимы **институциональные механизмы**, обеспечивающие реализацию рыночных отношений в регионах. Формирование данных механизмов является важнейшей составляющей государствен-



Рис. 12. Инструменты государственного регулирования территориального развития

ной политики, которая состоит в стимулировании экономических институтов, повышении эффективности политических структур, поддержке социальных организаций, активизации деятельности институтов науки, культуры, т. е. отдельных специализированных структур. Существуют институты политические, экономические, правовые, культурные, конфессиональные и т. д. Институты — это найденные в ходе общественной практики и постоянно воспроизводящиеся наиболее существенные и устойчивые социальные отношения, нормы и правила человеческого поведения в экономической, социальной и любой другой сферах.

Финансовый механизм государственного регулирования развития направлен на обеспечение регионального воспроизводственного процесса через перераспределение необходимых финансовых ресурсов.

Существуют **механизмы общественного регулирования** экономики региона, которые лежат за пределами рынка и государства. К ним относятся механизмы, основанные на взаимодействии негосударственной организации с экономикой региона. Среди негосударственных организаций можно выделить ассоциации предпринимателей, союзы специалистов, природоохранные организации, клубы по интересам, религиозные общины, организации взаимопомощи, кооперативы, общества защиты потребителей и др. Эти организации могут сыграть и зачастую играют роль противовесов как государству, так и рыночному механизму. Но одновременно они могут стать существенным дополнением к рынку и государству и взаимодействовать с коммерческими и государственными организациями при решении важных проблем общественного развития.

Система взаимодействия государственных структур управления (в том числе региональных) с гражданским обществом имеет соответствующие механизмы: организационно-экономический; организационно-социальный; организационно-политический.

Здесь нужны постоянные контакты с населением, организационно указанная задача в различных регионах решается по-разному.

Механизм реализации кадрового потенциала включает две основные составляющие — действующие кадры и будущие работники. Развитие и реализация современного кадрового потенциала управления экономикой региона — актуальная задача федеральных, региональных, а также муниципальных органов, организаций и бизнес-сообществ.

Для отслеживания, анализа и прогнозирования экономических, социальных и других объектов и процессов применяется мониторинг. **Мониторинг** — это технология наблюдения и анализа изменений объекта управления, характеризуемая постоянством, регулярностью осуществления в течение всего управленческого цикла.

В государственном строительстве очень важно использовать **инновационные социальные технологии**.

Особый интерес для государственного строительства представляют **технологии прорыва**. Они используются в период модер-

низации общества, изменения целей, структур, что требует принятия нетрадиционных, принципиально новых решений.

В числе принципов построения технологии прорыва выделяются:

- неординарная комплексная оценка проблемной ситуации;
- выявление приоритетов и всех ресурсов развития;
- непрерывный поиск организационных структур и механизмов, способных привести ресурсы в движение.

Обычно разрабатываются *технологии инновирования* среды, направленные на развитие творческих способностей, раскрепощенное видение новых горизонтов решения проблемы, открытие новых возможностей. Переподготовка кадров нацеливается на инновирование прежде всего ядра управления, от деятельности которого зависит принятие ответственных решений. Создается “поле” их инновационного стратегического мышления, оно постепенно расширяется. Происходит втягивание в него инерционного пространства, от мотивации человеческого наполнения которого зависит расширение прорыва, его стратегический и тактический успех или провал под влиянием инерции, консерватизма, стереотипов мышления, действующих активно и в течение длительного времени. Профессиональная творческая интуиция органов государственного управления раскрепощается и переключается на видение, проблемы с позиций будущих и настоящих механизмов ее решения.

Первый резерв прорыва — *желание и политическая воля изменить ситуацию*. Второй — *гражданская позиция*, мобилизация стратегических ресурсов. Третий — *поиск нетрадиционно мыслящих людей*, прежде всего профессионалов, экспертов, способных предложить инновационные научные методы, модели исполнения социального заказа.

Существует несколько аспектов государственной управленческой деятельности, где в современных условиях внедрение социальных технологий крайне актуально. Прежде всего это процессы *прогнозирования, программирования, оценки и отслеживания* общественного развития и, соответственно, реформирования организации и функционирования субъектов государственного управления. Нельзя управлять, если нет исходных данных для этого, своевременной, достоверной и полной информации. *Тех-*

нология деятельности в этом направлении включает в себя: установление общих, унифицированных показателей, адекватно характеризующих соответствующие процессы; обеспечение должной согласованности, логики в систематизации таких показателей, чтобы они в целом давали реальную картину такой жизнедеятельности (как исходную, так и предполагаемую); создание организационных и технических условий для оперативной и точной передачи нужной информации через все структурные подсистемы, звенья и их подразделения, вовлеченные в указанные процессы; применение идентичных методов, процедур и операций анализа и характеристики изучаемых и программируемых объектов; использование тождественных форм фиксации информационных материалов и другие моменты, свойственные рассматриваемому аспекту государственного управления.

Актуально использование социальных технологий в практике программирования и стратегического планирования комплексного развития территорий. В условиях значительной самостоятельности разных органов государственной власти и местного самоуправления, сосредоточения основных экономических ресурсов в руках предпринимательских структур, включения множества управляемых объектов в решение соответствующих проблем без таких технологий нельзя сделать ничего серьезного. Нужны единые сроки и методики разработки предполагаемых мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях, отраслевых подсистемах и территориальных (общей компетенции) государственных органах, идентичные формы и показатели программных и плановых документов, взаимосвязанный, согласованный порядок прохождения и утверждения программ и планов, приемлемые процедуры рассмотрения спорных вопросов, определенные механизмы взаимоконтроля и т. д.

Современная общественная практика свидетельствует о развитии межотраслевых, межтерриториальных, проблемных целевых программ, разрабатываемых и реализуемых на различных уровнях — от международного (в рамках ряда стран), общегосударственного до местного. Она также требует адекватных технологий, способных придать деятельности в данном направлении должную организованность, необходимую регламентацию и эффективность.

В рамках всего государственного аппарата принимается и действует очень много управленческих решений как текущего, оперативного, так и перспективного, нормативного и стратегического характера. Почти всем должностным лицам приходится постоянно обосновывать различные варианты решений, изыскивать альтернативы ресурсного обеспечения и временной реализации, “состыковывать”, согласовывать различные решения (и их положение) между собой, активно анализировать ход выполнения одних решений и учитывать его результаты при подготовке других, подводить итоги реализации решений и снимать их с контроля, заниматься другими вопросами в этой объемной и ответственной сфере управленческой деятельности. Здесь особенно нужны **научно обоснованные технологии** подготовки, принятия и реализации управленческих решений, начиная с унифицированного языка и кончая графическими формами конкретных документов, организации их исполнения и контроля.

Вместе с тем самым слабым местом в государственном управлении остаются **технологии контроля**, связанные с непрерывным наблюдением над управляемыми объектами, их изучением, измерением и сравнением, объективным соответствием их управленческим моделям, выраженным в решениях, их нормах и требованиях. В этом аспекте большой интерес представляют **технологии обратных связей**, обеспечивающие достоверное отражение результатов управляющих воздействий.

Весьма значимыми являются и **технологии организационных** форм управленческой деятельности, ведь их результативность определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего мероприятия; организационно-функциональными, выражающимися в характере его подготовки и порядке проведения; социально-психологическими, физиологическими, техническими и т. д. Все это должно быть сведено в одну систему, внутренне согласовано и представлять собой организационную технологию, в частности позволяющую получать желаемый интеллектуальный “управленческий” продукт.

В последнее время нового качественного уровня достигли **информационные технологии** в управлении регионом, которые по-

зволяют существенно повысить качество управления в целом, снизить трудоемкость работ, ускорить процессы получения информации, необходимой для принятия управленческого решения.

Современные **маркетинговые технологии** предлагают региону комбинации из четырех базовых маркетинговых стратегий, включая маркетинг имиджа, маркетинг привлекательности, маркетинг инфраструктуры и маркетинг персонала.

Технологии коммуникативного менеджмента региональных администраций могут объединять и интегрировать все виды управленческой деятельности, сформировать оптимальную структуру регионального хозяйства.

Технологии формирования команд в региональном управлении обладают рядом особенностей, обусловленных характером деятельности организаций и учреждений, в частности социальной адаптации деятельности команд.

Работа по качественным технологиям — это неотъемлемая часть общего управления социально-экономическим развитием региона.

Технологии государственного управления — это целое направление теоретических поисков и практических экспериментов. Их выдвижение на повестку дня вызвано объективным усложнением и удорожанием процессов государственного управления и одновременно усилением их роли (значения) в жизнедеятельности общества. Сегодня и в прогнозируемом будущем невозможно упорядочить управленческую деятельность и систему государственного управления без разработки и освоения инновационных технологий по всем важнейшим аспектам организации и функционирования государственного управления, прежде всего стратегического планирования. При чем речь идет не о придании новых наименований старым, бюрократическим процедурам и операциям, не о простом оснащении чиновничьих кабинетов современными электронными средствами, а о *качественно новом осмыслении* государственного управления. Инновационные технологии, если они реально состоятся в государственном управлении, должны вызвать глубокие преобразования во всей системе, обеспечить рациональность и эффективность управленческой деятельности государственного аппарата.

7.3. Целевые комплексные программы и приоритетные национальные проекты как методы управления устойчивым развитием регионов

Современному толкованию определения “устойчивое развитие” предшествовали доклады Римского клуба, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН “Экономическое развитие и охрана природы” (1962), программные документы Стокгольмской конференции ООН (1972), исследования Международного союза по защите природы.

В докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию “Наше общее будущее” (широко известен как доклад Гру Харлем Брундтланд) (1986) отмечалось, что “устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего периода, но не ставит под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности” [72].

В материалах Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992) устойчивое развитие определяется “как ряд целевых направлений, включая право человека на здоровую жизнь, охрану окружающей среды в качестве важнейшего элемента в рамках процесса общественного развития, уменьшение разрыва между уровнем жизни народов мира” [55].

В настоящее время устойчивое развитие связано с фактически достаточным, а практически неограниченным потреблением энергии и ресурсов. Глобальное вовлечение в территориальное развитие все новых и новых стран и регионов приводит к все более интенсивному потреблению, а фактически к истреблению природных ресурсов.

Дефиниция “устойчивое развитие” нашла законодательное применение с появлением указов Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития” и от 1 апреля 1996 г. № 440 “О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию”.

Короче говоря, под устойчивым региональным развитием следует понимать способность региональных хозяйственных систем стабильно функционировать и развиваться в долгосрочной перспективе в условиях изменений, обновлений и совершенствования.

Основу устойчивого развития составляет стабильность социально-экономических показателей, надежность системы, адаптивность и эластичность регионального процесса воспроизводства, социально-экономическое равновесие.

В современных условиях основными методами устойчивого развития регионов выступают в первую очередь программно-целевой метод регулирования размещения производительных сил, а также формирование и реализация приоритетных национальных проектов.

Разработка и реализация целевых комплексных программ широко использовалась в СССР для решения приоритетных крупномасштабных народно-хозяйственных задач, определяющих совершенствование структуры общественного производства. После Великой Отечественной войны с расширением объема нового строительства разработка отдельных программ была сведена в систему "программно-целевой метод государственного регулирования размещения производительных сил", а Госплан СССР подготовил специальную методику по разработке целевых комплексных программ, которая была одобрена постановлением Госплана СССР от 3 июня 1980 г. № 117 и сразу же опубликована в открытой печати. Вплоть до начала 90-х гг. XX в. разрабатывались научно-технические, социально-экономические, производственно-экономические, экологические, организационно-хозяйственные и другие программы. В основном это были долгосрочные программы, предусматривающие решение проблем в период, превышающий 5 лет. Среднесрочные программы имели срок реализации до 5 лет.

Критериями отбора приоритетных задач для решения программно-целевым методом и включения их в очередной пятилетний план развития народного хозяйства были приняты:

— особая востребованность народным хозяйством решения проблемы в определенные сроки и ее межотраслевой многопрофильный характер;

— принципиальная новизна технических, организованных и иных решений, необходимых для достижения цели решаемой проблемы;

— подготовленность народного хозяйства к решению рассматриваемой проблемы, т. е. наличие научно-технического и производственного потенциалов и др.

Целевые комплексные программы формировались на основе следующих принципов:

— цели, задачи и мероприятия программ должны быть строго ориентированы на полное решение крупных народно-хозяйственных проблем;

— как цели, так и задачи, четко сформулированные и тщательно обоснованные, должны содержать количественные показатели конечных результатов;

— основу разработки целевых комплексных программ должны составлять положения и установки съездов КПСС, в которых определяются решающие направления развития народного хозяйства;

— в составе целевых комплексных программ могут быть выделены подпрограммы по важнейшим направлениям решения крупных народно-хозяйственных задач;

— в программах (подпрограммах) должны использоваться показатели единой государственной системы социальных, экономических и технических показателей, применяемых в планах развития народного хозяйства. Исключение могли составить показатели, раскрывающие специфику проблемы.

В связи с такими жесткими требованиями в народно-хозяйственных планах предусматривалось обеспечение программ всеми видами ресурсов в первоочередном порядке.

Комплексная народно-хозяйственная программа определялась как “директивный и адресный документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-исследовательских и других заданий и мероприятий, направленных на решение народно-хозяйственной проблемы наиболее эффективными путями в установленные сроки [67].

Известные события начала 90-х гг. XX столетия остановили работы по реализации многих целевых программ.

В 1995 г. была предпринята попытка возобновить использование программного метода: был принят Федеральный закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” (№ 115-ФЗ), а Правительством РФ утвержден “Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация” (далее — Порядок). Однако по

ряду причин исполнение правовых указаний в субъектах РФ растянулось на 15 лет. Федеральный закон и упомянутый выше Порядок, регулировали разработку только программ, финансируемых из федерального бюджета. Субъектам РФ предлагалось принять собственные правовые акты и разработать методiku формирования целевых программ. Федеральный закон № 115-ФЗ не сопровождался методическими указаниями, кроме упомянутого Порядка.

В результате в одном из субъектов РФ собственный Порядок был принят только в 2007 г. В субъектах РФ устанавливались разные сроки реализации программ, причем в широком диапазоне. Например, предусматривалось формирование долгосрочных программ на 3–5 лет, — более 5 лет и на период в 10–20 лет; среднесрочных программ — 1–3 года, 3–5 лет, 5–10 лет.

Критерии отбора приоритетных проблем для решения их программным методом также существенно различались по субъектам РФ. По-разному толковалось понятие “программа”, например комплекс мероприятий, обеспечивающий эффективное решение важнейших социально-экономических задач; комплекс мероприятий, направленных на решение проблем, общих для всех или нескольких муниципальных образований; комплекс необходимых мероприятий; комплекс мероприятий по обеспечению координации деятельности органов власти субъекта РФ и т. п.

Статус региональных целевых программ в субъектах РФ был также неодинаков: программы утверждались в форме закона субъекта РФ, постановлением региональных администраций либо принимались к реализации решением высшего должностного лица субъекта РФ.

Но самым серьезным недостатком использования программ в управлении экономическим и социальным развитием субъектов РФ была нереальность заявленных объемов финансирования. В 2001 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”, который не был подписан Президентом Российской Федерации и не вступил в силу.

Некоторые положения этого неподписанного федерального закона, несомненно, представляли интерес для последующих работ по введению программ в систему управления социально-

экономическим развитием России. Прежде всего Государственной Думой предлагалось повысить роль субъектов РФ в прогнозировании и составлении программ путем разработки каждым субъектом РФ концепций, прогнозов и индикативных планов социально-экономического развития, региональных и межрегиональных целевых программ. Этот факт важен тем, что в указанном законе участие субъектов РФ в государственном прогнозировании практически игнорировалось.

Для субъектов РФ при принятии решений ключевое значение имеют анализ экономических и социальных процессов, подкрепление управленческих решений правовой базой, четко организованный мониторинг позволяющий отслеживать динамику основных показателей экономического и социального развития. Иначе говоря, необходима тщательная сводно-аналитическая работа в управляющей системе. Поэтому важным было нововведение, предложенное Государственной Думой в 2001 г., о более активном привлечении научных коллективов РАН (в первую очередь ее экономических институтов), других научных организаций для разработки долгосрочных концепций и стратегий экономического и социального развития России.

Однако за прошедшие годы в научных публикациях не была представлена методология программного управления народным хозяйством страны и регионов в условиях рынка.

Между тем программно-целевой метод вновь востребован, однако произошли существенные изменения в понимании его сущности и предназначения для регулирования экономического и социального развития страны и субъектов РФ. В современных условиях с подачи федеральных органов власти установлен новый порядок: программы могут составляться (и составляются) на всех уровнях управления, включая и муниципальные образования. В связи с этим следует напомнить, что, по определению, все программы:

- целевые; нецелевых программ не может и не должно быть;
- комплексные; их различия состоят в уровне комплексности, т. е. в широте производственно-экономических связей (горизонтальных и вертикальных), возникающих по поводу реализации мероприятий программ.

В 2009 г. (с 1 января) вступил в силу ряд статей Бюджетного кодекса РФ в новой редакции. В последующие годы были при-

няты федеральные правовые акты о повышении эффективности бюджетных расходов и принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, дополнивших нововведения Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с этими документами изменились некоторые базовые условия выбора приоритетных программ, их разработки и реализации, а также роль программ в управлении социально-экономическими процессами и регулировании размещения производительных сил России:

— на федеральном уровне утверждаются только программы, финансируемые из федерального бюджета;

— субъектам РФ предоставлено право утверждения собственными правовыми актами программ по решению проблем конкретного субъекта РФ, финансируемых из регионального бюджета;

— в бюджетный процесс введен новый механизм — государственные программы.

Однако в Бюджетном кодексе РФ не была раскрыта суть понятий “государственная программа РФ”, “государственная программа субъекта РФ”, их отличие от прежних программ [2]. Только в 2014 г. Федеральным законом “О стратегическом планировании в Российской Федерации” от 28 июня № 172-ФЗ было определено понятие “государственная программа”, даны содержание и порядок разработки этих программ органами государственной исполнительной власти на федеральном уровне, в субъектах РФ и органах местного самоуправления;

— федеральный бюджет стал “программным” — существенная часть расходов федерального бюджета приходится на совокупность государственных программ;

— изменилась мотивация использования программно-целевого метода: введение “программного” распределения финансовых ресурсов государства было вызвано, несомненно, необходимостью ужесточения требований их эффективного использования и борьбы с коррупцией.

Формирование в соответствии с Бюджетным кодексом РФ федерального и региональных “программных” бюджетов, разделение между уровнями государственной власти компетенций по использованию программно-целевого метода усилили многополяр-

ность управления социально-экономическим развитием страны и ослабили федеральный контроль за размещением производительных сил. Подобная “сотовость” в территориальной организации народного хозяйства России и управлении им крайне нежелательны, ибо у государства пока нет четкой систематизированной политики развития регионов как единого общегосударственного комплекса.

Возвращение программно-целевого метода в практику управления, его большая востребованность и широкое использование на федеральном уровне, в субъектах РФ и муниципальных образованиях сформировали представление о всеилии этого метода. Однако такая значимость программно-целевого метода преувеличена. Программы — действительно важный организационно-экономический механизм управления решением приоритетных системообразующих и капиталоемких проблем, требующих больших объемов материальных, финансовых, информационных и других ресурсов, а также затрат труда, осуществляемых при участии многих предприятий и организаций различных отраслей и ведомств. Программы позволяют организовать четкое взаимодействие участников их разработки и реализации. Они могут использоваться при решении не только местных задач, имеющих большое значение для повседневной жизнедеятельности, но и крупномасштабных задач. Программы удобны для учета и контроля хода работ, а также использования материальных и финансовых ресурсов.

Но программа — не панацея. Программно-целевое управление — один из наиболее сложных методов управления именно в связи со сказанным выше. Оно основано на системном подходе к управляемым объектам (организационным структурам), включенным в программу. Управляемые объекты, как правило, относятся к разным отраслям народного хозяйства; не соподчинены между собой; имеют разные собственные цели функционирования и развития; различаются по уровню экономического развития, технической оснащенности, обеспеченности материальными и финансовыми ресурсами. Следовательно, успех реализации программы зависит от множества промежуточных результатов.

Поэтому при использовании программ в управлении экономическими и социальными процессами требуется большая орга-

низационная работа во время всего их жизненного цикла и усиление оперативного, а также внешнего (контрольно-счетными органами РФ и субъектов РФ) контроля.

Следовательно, при использовании программно-целевого метода решающим является организационный фактор.

В связи с этим переход на управление экономикой и размещением производительных сил России посредством использования программно-целевого метода должен быть подкреплен единым национальным стандартом (методическими указаниями по разработке программ), предоставляющим, однако, субъектам РФ возможность учета специфики проблем каждого региона.

Методология программно-целевого управления развитием регионов широко распространена в экономически развитых странах, где показала свою эффективность и результативность. Основу этого метода составляет формирование целей, соответствующих ресурсам, необходимым для их реализации, в рамках определенной программы. Отдельная программа представляет собой взаимосвязанные мероприятия, направленные на реализацию одной или нескольких целей. В результате достигается максимальная эффективность планирования и управления региональным экономическим развитием. Основу этого метода составляет программа — совокупность мероприятий, необходимых для реализации определенной цели.

Метод программно-целевого планирования показал свою эффективность и при управлении региональной экономикой. Это связано с тем, что этот метод является действенным инструментом по реализации государственной социальной и экономической политики. Например, его активно используют Япония, США и др. В России же эффективность реализации и совокупный эффект от реализации федеральных целевых программ невелики, так как повсеместно наблюдаются недоработки на всех этапах программно-целевого планирования. Одновременно с этим целевые программы являются действенным механизмом для создания условий системного и комплексного развития регионов, решения насущных проблем региональной экономики. Они представляют собой гибкий инструментальный обеспечения эффективной и долгосрочной региональной экономической политики, на основании рационального управления региональными экономическими процессами.

Под программой в макроэкономическом стратегическом планировании понимают научное предвидение состояния какого-либо объекта управления в определенном периоде, основанное на четком определении цели и системе мероприятий, обеспечивающих достижение этой цели, согласованных между собой по ресурсам, срокам исполнения и исполнителям.

Программы разрабатываются на любом уровне управленческой иерархии и должны содержать: перечень основных, решаемых задач, совокупность и последовательность мероприятий, расчет прямых и сопряженных затрат, распределение заданий, ресурсов и мероприятий по исполнителям и срокам.

Программы могут быть целевыми, ресурсными, социальными, экологическими, научно-техническими, отраслевыми, корпоративными, ведомственными, региональными, муниципальными, межгосударственными и др. Их статус формируется и определяется в зависимости от цели, источников финансирования, заказчика и т. п. (рис. 13).

Программы — это адресный, различной степени директивности документ, содержащий систему согласованных по срокам, ресурсам, исполнителям социально-экономических, производственных, финансовых, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей и задач наиболее эффективными путями и в установленные сроки.

Особое место в системе программ, разрабатываемых в процессе прогнозирования и планирования, занимают **целевые комплексные программы**.

Целевая комплексная программа представляет собой организационную форму управления, направленную на решение в установленные сроки той или иной приоритетной проблемы социально-экономического развития в масштабе всей национальной экономики, отдельного сектора, отрасли или региона, а также межотраслевой, межведомственной или межрегиональной проблемы.

Целевые комплексные программы можно разделить на федеральные и региональные. К ним следует добавить еще функциональные программы, такие, например, как “Дети России”, “Развитие туризма”, “Федеральная миграционная программа”, “Энергоэффективность и развитие энергетики”, “Развитие мелиорации

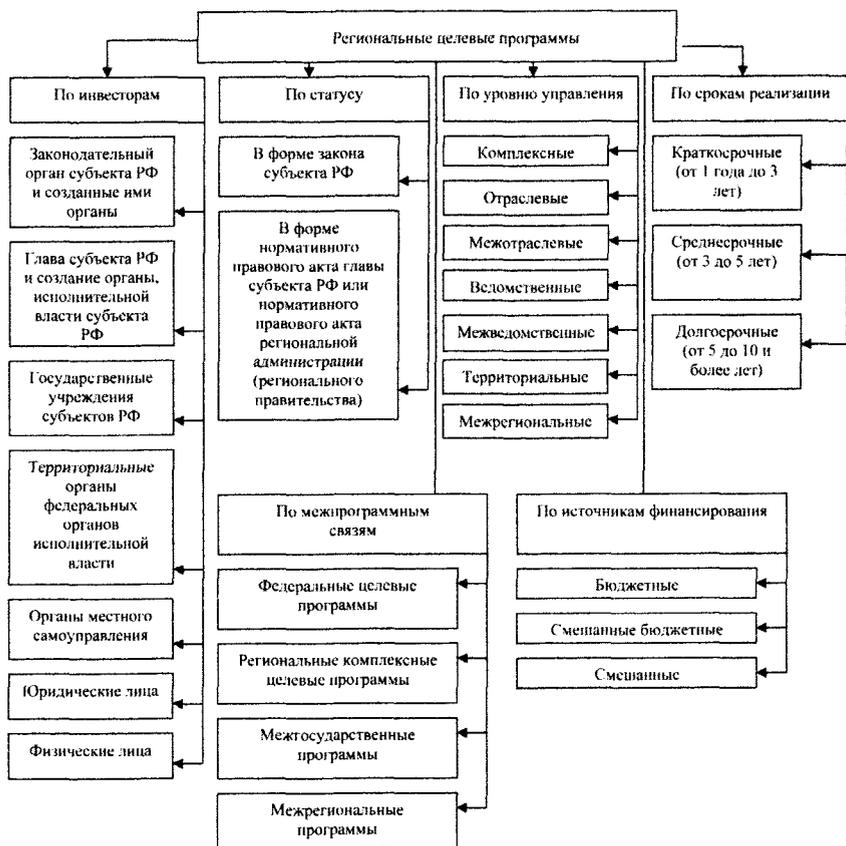


Рис. 13. Унифицированная система региональных целевых программ

земель сельскохозяйственного назначения России”, “Физическая культура и спорт”, “Жилье для российской семьи” и др.

Федеральные комплексные целевые программы разрабатываются институтами и ведомствами по заданию Правительства РФ и в качестве федерального закона утверждаются Государственной Думой РФ. В этом процессе существует и ряд проблемных сторон. Например, недостаточно проработан механизм выбора проблем, на решение которых будут направлены ФЦП, и чаще всего присутствует формальный характер проработки необходимости использования финансовых ресурсов. В результате наблюдается общая неэффективность программно-целевого метода.

Федеральные комплексные целевые программы различаются *по значимости* (программа социально-экономического развития РФ, президентские целевые программы и т. д.), *по срокам* (среднесрочные, стратегические, долгосрочные и др.), *широте охвата* проблемы (отраслевые, межотраслевые, социальные и др.), *по целям и конечным результатам, уровням управления* (федеральный, региональный, муниципальный).

Региональные комплексные целевые программы, в свою очередь, различаются по целям, уровням управления (федерального, регионального или муниципального, а также специального значения) и т. д.

Целевые комплексные программы по своему содержанию подразделяются еще на ряд видов:

1) по уровню значимости — межгосударственные, государственные и собственно региональные;

2) территориальной принадлежности — внутрирегиональные (республиканская, краевая, областная, городская) и межрегиональные;

3) функциональной ориентации — научно-технические (инновационные), социально-экономические, производственно-технические, инвестиционные, организационно-хозяйственные, экологические и т. д.).

Межгосударственная программа — увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научноисследовательских, социально-экономических, научно-технологических, производственно-хозяйственных, торгово-посреднических и других разработок, а также организационно-экономических мероприятий по их обеспечению, выполняемый экономическими агентами государств — участников программы и направленный на получение новых знаний об основных закономерностях и свойствах общественных и природных явлений, а также на эффективное решение социально-экономических проблем этих государств, включая создание образцов конкурентноспособной на мировом рынке продукции для ее последующего производства с целью удовлетворения национальных потребностей и расширения экспортных возможностей.

Государство — участник Программы — это государство, подписавшее межправительственное соглашение о сотрудничестве

стве по выполнению Программы и обеспечившее выполнение своих обязательств по ее реализации необходимыми финансовыми и иными ресурсами, объемы которых определены в рамках данной Программы.

Для организации разработки и реализации совместных межгосударственных проектов и программ, создания зон свободной торговли, таможенного, транспортного и других блоков и союзов, территориальных народно-хозяйственных комплексов, финансово-промышленных групп могут быть использованы методы инвестиционного бизнес-планирования и проектирования как на межгосударственном, так и на национальном, корпоративном и внутрифирменном уровнях. В этом случае создается комплексная система планирования и прогнозирования процессов внешнеэкономической деятельности, позволяющая резко повысить эффективность вхождения национальной экономики в мировую хозяйственную систему.

Разработка целевых комплексных программ в настоящее время осуществляется поэтапно. Составляется перечень важнейших проблем. Выделяется определенная проблема и выдается исходное задание на разработку программы для ее решения, в которой определяются цели и участники программы, лимиты ресурсов, другая необходимая информация.

Уточняются количественные параметры, характеризующие цели программы, и определяются задачи ее реализации по периодам. Основная цель программы, как правило, распределяется по ее составляющим, образуя упорядоченную иерархию задач, отражающую внутреннюю структуру решаемой проблемы.

Исходя из построенной иерархии целей формируются состав заданий и комплекс мероприятий для реализации программы с указанием последовательных этапов ее выполнения.

Рассчитываются основные показатели программы, ресурсное обеспечение и полные затраты на него. Формируются перечни материальных ресурсов с указанием поставщиков и получателей, определяется экономический эффект.

Осуществляются оформление программных документов, согласование и утверждение программы. Программы увязываются во времени, по ресурсам и исполнителям.

Собственные региональные программы классифицируют по нескольким признакам: территориальная принадлежность, функциональная ориентация, содержание решаемых проблем, масштабность решаемой задачи, отраслевая локализация, характер возникновения проблем и др.

Каждая региональная программа, таким образом, характеризуется несколькими классификационными признаками. Например, конкретная региональная программа может быть по уровню значимости — федеральной, по территориальной принадлежности — областной, по функциональной ориентации — экологической, по масштабности (комплексности) программной проблемы — узкоспециализированной, по продолжительности реализации — среднесрочной и т. д.

При отборе проблем в результате программной разработке и реализации на федеральном уровне следует исходить:

1) из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

2) сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;

3) взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Приоритетность задачи делает ее предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Поскольку программы пока еще не всегда ориентированы на комплексное решение возникающих проблем регионального развития, было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования социально-экономического развития регионов, включив в них отсталые и депрессивные территории, в которых отсутствуют действующие механизмы, научно-технические ресурсы и естественно-природные условия саморазвития, а также такие территории, которые нуждаются в ресурсной поддержке будущих “точек определяющего роста”. Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программ-

ного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия; не исключено, что в отдельных случаях было бы полезно придание соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

В настоящее время программы не отвечают одному из обязательных требований — решению небольшого числа наиболее приоритетных, самых острых и неотложных региональных проблем. При отсутствии централизованной информации о таких проблемах, общепринятой методики их сравнительной оценки и ранжирования, государственно выраженного интереса к их объективной оценке российскую региональную политику вообще нельзя рассматривать как приоритетно ориентированную.

Однако, в случае когда речь идет о необходимости наиболее эффективного распределения весьма небольших средств на реализацию однотипных мер государственной поддержки регионов (и в первую очередь программ), ранжирование решаемых проблем и конкурсный отбор предложений о разработке и реализации соответствующих программ представляются необходимыми.

Для этого могут быть предложены следующие меры:

1) разработка порядка формирования ежегодно обновляемого официального перечня наиболее острых региональных проблем — потенциальных объектов программ. Конкретные, поддающиеся решению проблемы (а не регионы и их социально-экономическое развитие) должны стать объектом программ;

2) установление формализованной процедуры отбора приоритетных проблем из указанного перечня, для реализации которых могут быть гарантированы бюджетные ресурсы;

3) организация по тем же критериям конкурса предложений для включения их в проект правительственных предложений федеральных программ в будущем финансовом году. Отбор должен быть организован гласно и открыто;

4) установление порядка прохождения предложений о разработке программ через процедуры разработки и утверждения федерального бюджета на очередной год; обязательность представления в Госдуму материалов конкурсного отбора программ.

Осуществление таких предложений не представляет серьезной трудности, а незначительные дополнительные затраты могут сразу окупиться за счет исключения малоэффективных про-

грамм. В то же время это позволит если и не полностью, то хотя бы в определенной части (в зоне действия программ) впервые ориентировать региональную политику на конкурсное выявление приоритетов.

Расходование госбюджетных средств на разработку и реализацию программ требует постоянного контроля. Предлагается ввести оценку эффективности результативности программ.

Под эффективностью региональных программ следует понимать прямую экономическую эффективность (выгодность) решения поставленных задач именно на основе реализации включенных в программу заданий. Иначе говоря, следует определить, насколько предложенный вариант достижения цели экономически выгоднее всегда имеющихся альтернативных вариантов.

Кроме того, полезно и практически возможно оценить экономическую эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот).

Было бы полезно также оценивать эффект затрат на решение поставленной задачи в программном варианте по сравнению с вариантом, когда подобная программа не будет разрабатываться и выполняться, т. е. оценить последствия развития региональной ситуации без использования предложенной программы.

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия ее ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней, и в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуации в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития.

При оценке результативности программы по второму из этих критериев важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев и конкретизирующие ее задачи. Это должно быть делом самих разработчиков программ, обязательным условием включения предлагаемых ими заданий в состав любой программы, финансируемой из федерального бюджета.

Следует ввести в практику порядок, по которому экспертиза выполнения программ должна быть комплексной и не замыкаться только на финансовых вопросах. Главное для каждой программы — достижение результатов и обеспечение эффективно-

сти каждой программы, и в этом направлении следует переориентировать деятельность института экспертизы проектов целевых программ и хода их реализации.

Идея разработки и включения механизма проектного решения (приоритетных национальных проектов) является президентской инициативой, озвученной в начале сентября 2005 г. В частности, в состав этих проектов было предложено включить “доступное жилье”, “образование”, “здравоохранение”, “продовольствие”. Реализация национальных проектов началась 1 января 2006 г. С этого периода в практике управления социально-экономическим развитием страны и региона широкое распространение получили методы и механизмы решения наиболее значимых национальных проблем на основе разработки и реализации приоритетных национальных проектов.

Главное преимущество применения проектно-приоритетного подхода для решения важных государственных проблем обусловлено тем, что этот механизм позволяет обеспечить органическую увязку целевых ориентиров социально-экономического развития всей страны с потребностями, интересами, имеющимися ресурсами, особенностями и возможностями ее территориальных звеньев. В данном случае создаются условия для усиления и повышения эффективности взаимодействий, формирующихся между хозяйственными субъектами и органами управления, функционирующими в разных секторах экономики на конкретной территории и использующими ее природно-ресурсный, социально-демографический, производственно-технический и финансовый капитал для ускорения темпов экономического роста, улучшения жизненного уровня, удовлетворения потребностей населения, создания новых рабочих мест, повышения качества жизни.

Таким образом, особенностью проектно ориентированного подхода решения крупной национальной задачи является то, что необходимость и главная цель ее реализации обосновываются и признаются в качестве приоритетной на уровне центра, а достижение этой цели обеспечивается региональными и местными уровнями управления путем мобилизации финансовых и других видов ресурсов с учетом особенностей социально-экономического развития конкретных территорий.

При этом иницилирующие, координирующие, корректирующие и контролирующие функции исполнения национального про-

екта возлагаются в основном на соответствующие *структуры федерального центра*, а исполнение, прогнозно-аналитические, организационно-хозяйственные, экологические, информационные, кадровые функции — на *региональные органы управления*.

В настоящее время методические основы и механизмы выполнения указанных и других функций управления приоритетными национальными проектами на региональном уровне недостаточно разработаны. Каждый субъект при решении крупной национальной проблемы использует свои методы, механизмы, организацию с учетом особенностей их социально-экономического развития, которые не всегда позволяют получить ожидаемые результаты и наиболее эффективно использовать имеющиеся и привлекаемые материалы, трудовые, финансовые, инвестиционные и другие ресурсы.

Среди схем достижения целей национальных проектов есть относительно простые, состоящие в прямом выделении денежных средств конечным получателям, и более сложные, в которых ассигнования из бюджетов работают через механизмы рыночной экономики. Последние в большинстве своем являются сравнительно новыми для российской жизни, и поэтому их отработка еще далеко не закончена.

В существующей системе управления экономикой страны и регионов понятие приоритетного национального проекта трактуется по-разному.

В частности, ученые Высшей школы экономики под большим национальным проектом понимают единую целевую программу с единым “заказчиком”, “субподрядчиком” и “исполнителем”.

В данном случае рассматриваемое понятие смешивается с целевой программой решения той или иной крупной проблемы.

В США, Европе, Китае под национальным проектом подразумевается механизм координации, увязки большого количества целей, разнонаправленных усилий многих заказчиков, авторов и контролеров со значительным участием государства. Особенностью этого подхода к определению национального проекта является размытость целей его реализации, что может негативно повлиять на достижение оптимальных результатов.

Некоторые авторы увязывают понятие национального проекта с методологией многоуровневого стратегического моделирования,

позволяющего эффективно использовать междисциплинарный системный подход при его реализации. С этой точкой зрения нельзя не согласиться, но она относится только к технологии управления проектами и не затрагивает целевые и ресурсные принципы формирования и выполнения проекта.

Под *приоритетным национальным проектом* следует понимать организационно-экономический механизм системы государственного управления экономикой страны и региональными экономиками, позволяющий научно обосновать, взаимно согласовать и реализовать на федеральном и региональном уровнях первоочередные цели и приоритеты социально-экономического развития, повышения уровня жизни населения страны и регионов на среднесрочный период, достижение которых требует мобилизации федеральных, региональных, корпоративных, муниципальных, материальных, трудовых, финансовых и других ресурсов, координируемых, регулируемых и контролируемых государством.

Ныне применяемые *методы учета и планирования приоритетных национальных проектов в субъектах РФ* основываются на *унифицированном подходе и ограниченном круге показателей*, составление которых не позволяет оценить уровень достаточности их реализации для удовлетворения потребностей конкретного региона.

Так, в качестве целевых показателей реализации проекта “Доступное комфортное жилье гражданам России” по ЦФО были приняты следующие критерии: субсидирование молодых семей при приобретении жилья; предоставление ипотечных кредитов; доступная средняя стоимость 1 кв. м жилья.

Однако в процессе реализации проекта возникли проблемы, связанные с недостаточной развитостью рыночных институтов и финансовой инфраструктуры; низким уровнем обеспеченности финансовыми ресурсами муниципальных образований; несовершенством методического, организационного, информационного и кадрового обеспечения приоритетных национальных проектов.

Реализации приоритетных национальных проектов на региональном уровне препятствуют: несоблюдение конкурсных процедур при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд; неэффективное использование полученного обо-

рудования для реализации мероприятий в рамках приоритетных национальных проектов в связи с отсутствием соответствующей материальной базы для его размещения, подготовленных для его эксплуатации специалистов. дублирование функций ведомств, имеющих отношение к реализации приоритетных национальных проектов, отсутствие четких критериев оценки результатов деятельности этих ведомств.

Действующая в стране система оценки результатов реализации приоритетных национальных проектов в субъектах РФ построена по отраслевому принципу, при котором финансирование и анализ показателей выполнения запроектированных мероприятий осуществляются по каждому отдельно рассматриваемому виду деятельности.

Необходимо объединение приоритетных национальных проектов региона в единую систему управления, позволяющую более рационально координировать действия различных ведомств, обеспечить сбалансированное финансирование мероприятий по реализации проектов, исключить дублирование функций, предотвращать сбойные ситуации и предвидеть возможные угрозы.

Методические основы формирования ресурсной базы приоритетных национальных проектов должны быть усовершенствованы. В частности, они должны быть дополнительно включены в регламенты, позволяющие: определять объем средств по каждому направлению расходов; устанавливать принципы реализации мер и мероприятий по привлечению частного капитала; привлекать специализированные организации по реализации приоритетных национальных проектов (закрепление функций за отдельным специалистом); определять финансовые лимиты и ресурсные ограничения по приоритетным национальным проектам.

Финансовую основу единой системы управления приоритетными национальными проектами составляют: средства федерального и регионального бюджетов; инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц, реализующих приоритетные национальные проекты; бюджетные кредиты юридическим лицам, реализующим проекты; собственные средства предприятий; кредиты международных финансовых организаций; иностранные инвестиции; заемные средства; коммерческие кредиты; частные средства.

Приоритетные национальные проекты представляют собой новую, адаптированную к нынешним реалиям форму управления экономикой страны, субъектов Федерации и муниципальных образований, способствующую повышению качества, улучшению сбалансированности и согласованности принимаемых на федеральном и региональном уровнях решений относительно целевых приоритетов и ресурсных возможностей их достижения в процессе социально-экономического развития административно-территориальных образований.

Для повышения действенности и эффективности практического использования национальных проектов они должны быть органически встроены в действующую систему государственного управления на стадиях прогнозирования социально-экономического развития страны и регионов, программирования, бюджетирования.

В каждом конкретном случае должны определяться показатели потребностей субъекта Федерации во вводе жилья, в развитии образования, в медицине, в увеличении продукции АПК, а также размеры необходимых ресурсов для удовлетворения указанных потребностей и эффективность их использования.

Результативность управления приоритетными национальными проектами во многом определяется уровнем квалификации и эффективностью работы органов управления.

Для повышения заинтересованности органов управления и работников социальной сферы в достижении высоких результатов при реализации приоритетных национальных проектов необходимо внедрять новые методы и инструменты в системах оплаты труда, например разрабатывать отраслевые системы оплаты труда. Они предполагают отмену единой тарифной сетки и введение ставки заработной платы с применением выплат компенсационного и стимулирующего характера. В регионах необходимо расширять использование индикативного планирования, которое создает условия и стимулы для оптимизации использования финансовых и трудовых ресурсов, оборудования, помещений и т. д., и оценивать деятельность субъектов по достигнутым результатам.

7.4. Конкурентоспособность регионов и управление развитием их конкурентных преимуществ

Конкурентоспособность как общественное явление необходимо рассматривать в контексте мотивационных отношений страны, ее регионов и бизнеса, направленных на создание необходимых условий устойчивого развития науки, технологий и конкурентоспособных отечественных производств, на развитие производительных сил общества, прежде всего его интеллектуального потенциала, подготовку высококвалифицированных специалистов. Развитие науки, образования должно стать одним из ведущих факторов не только разработки и реализации выпускаемой конкурентоспособной продукции, но и формирования общественного сознания, ориентированного на инновационное производство.

Содержание такого сознания должно быть заложено в системе просвещения, образования, профессионализации, выполнять функции регулятора намерений как производителей, так и потребителей продукции, ориентированной на внутренние и внешние рынки. Такой регулятор наряду с другими должен определять потребности и желания людей обновлять предметы своего труда и организацию их производства, повышать ответственность государства, общества и бизнеса в обеспечении конкурентоспособности экономики. Поэтому для власти сегодня одним из главных объектов управления должно являться массовое сознание населения, которым необходимо управлять в интересах страны, ее регионов и самих людей.

В начале 90-х гг. XX столетия в условиях перехода страны на рельсы рыночного фундаментализма, на основе внедрения в сознание людей либеральных ценностей капиталистического общества был открыт ящик Пандоры, когда были практически сняты ограничения на пределы материального обогащения, что разбудило глубокие животные инстинкты, проявление которых обусловило начало процессов “расчеловечивания” больших масс населения. В этом особенность рыночной экономики, которая неизбежно обнаруживает себя в злокачественных социальных опухолях, с чем мы и столкнулись в последние десятилетия. Сейчас важно утвердить идеологему в условиях развития экономики, основанной на знаниях, экономики интеллектуальной — богатым может

быть только творец нового, способствующего общественному развитию в отношении критериев роста благосостояния всех, кто добросовестно трудится, реализуя себя в качестве профессионала в том или ином виде социально одобряемой деятельности. Экономика должна строиться на разумных началах, определяющих пределы материального обогащения и систему потребительских ценностей, ориентированных на достойный образ жизни, обеспечение социальных гарантий и общественных благ, сокращение разрыва между богатыми и бедными. Если власти не обеспечат такой возможности, то не будет никакой инновационной экономики, общество будет обречено на интеллектуальную, культурную и экономическую деградацию.

Сегодня, как никогда, сверхактуальна задача **общественно-государственного управления процессами развития** в стране, и в первую очередь в аспекте использования неисчерпаемого ресурса — организационного потенциала (другие потенциалы в условиях мирового кризиса и возрождения фашизма в Европе не могут служить источниками создающей энергии, условием устойчивого общественного и экономического развития). Ручное управление по принципу “латания дыр” относится к самому низкому уровню управления.

Высший уровень управления — стратегическое управление, основанное на предвидении возможностей возникновения нежелательных событий, ситуаций, условий.

Для стратегического управления характерно опережающее решение проблем. Сущность управления — принятие решений в условиях проблемных ситуаций, которые еще не наступили. Такие решения являются творческими и требуют привлечения интеллектуального потенциала общества. Для перехода на уровень стратегического управления (не путать со стратегией планируемого развития) необходимо придерживаться определенных принципов. Один из важнейших принципов — интеграция интеллектуальных потенциалов и гражданская ответственность за судьбу страны, способные в своем социально-психологическом единстве обеспечивать принятие адекватных решений. Сегодня одна из основных проблем — проблема профессиональных кадров в стратегическом и оперативном управлении страной и ее регионами.

В этой связи (в контексте модернизации системы управления) руководству необходимо принять идею перехода на уровень стратегического управления как единственно возможного в условиях общемирового системного кризиса.

На общемировом уровне правительства промышленно-развитых стран с начала 1990-х гг. начали активно продвигать через систему международных организаций — ООН, ВТО и др. — **стратегию нового глобального политического и экономического устройства**, в котором центральное место занимает **изменение роли государства в регулировании экономики**. Эта стратегия выражается в создании условий и правил для **активной либерализации внешнеэкономических связей**, которая выражается главным образом в упразднении или по крайней мере постепенном выравнивании различий в существующих нормах регулирования внешнеэкономической деятельности, а также в снижении или устранении ограничений международного экономического обмена, которые устанавливаются правительствами отдельных государств.

На региональном уровне происходило формирование и *укрепление региональной интеграции* стран, где процессы интернационализации проходят более интенсивно, чем в мире в целом. Это такие регионы, как Европейский союз (ЕС), Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА) и Южноамериканский торговый союз (МЕРКОСУР). По данным ВТО, в середине 1990-х гг. на внутрирегиональную торговлю приходилось около половины всей мировой торговли, две трети всей торговли стран ЕС и 20 % торговли МЕРКОСУР.

В этих условиях **открытость и конкурентоспособность экономики отдельных стран** стали определяться различиями в степени их участия в глобальных экономических процессах или регионализации их экономической деятельности.

Такие ключевые понятия, как “развитие”, “корпоративизация” и “конкурентоспособность”, должны быть объединены в проблемный узел и подчинены *национально-государственным интересам*. Эти интересы должны занять центральное место во всей деятельности общества, объединенного общей территорией, историей, языком и традициями. Три главных элемента современной социальной структуры — государство в лице его институтов, общество в лице различного рода организаций (партий, движений,

ассоциаций и т. п.) и частные предприниматели (особенно крупные корпорации) — должны быть объединены, точнее, органично слиты этими национальными интересами. Только тогда можно говорить о предпосылках формирования национальной конкурентоспособности.

Без четкого определения национально-государственных интересов всякое движение в сфере национальной конкурентоспособности в международной борьбе и развитии вообще теряет всякий смысл, так как нация, не осознающая своих интересов, перестает быть таковой, а следовательно, бессмысленно говорить и о ее конкурентоспособности.

Для практической реализации этих идей и положений требуется: во-первых, *консолидация интересов и усилий государства и большого бизнеса* в целях повышения конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешних рынках; во-вторых, *институциональное оформление этой консолидации* в виде совокупности приоритетных организационно-правовых форм, механизмов и институтов, деятельность которых направлена на реализацию заявленных целей.

По данным Всемирного экономического форума, Россия улучшила свои позиции в рейтинге конкурентоспособности мировых экономик 2015–2016 гг., поднявшись с 53-й до 45-й позиции. Соседями страны в списке на этот раз оказались Латвия (44) и Маврикий (46). Тройка лидеров выглядит так: Швейцария уже седьмой год возглавляет итоговый рейтинг, Сингапур остался на второй позиции, а третью позицию занимают США, которые по-прежнему остаются мировым лидером в обеспечении инновационных продуктов и услуг.

Управление развитием конкурентных преимуществ регионов является многогранной темой исследования. Поэтому важнейшей задачей органов власти становится повышение конкурентоспособности регионов, под которой в условиях международной конкуренции следует понимать обеспечение сравнительно высоких доходов и занятости населения. Эту задачу можно решить за счет эффективной реализации производственного, ресурсно-сырьевого, трудового, инновационного потенциалов регионов, обуславливающих уровень конкурентоспособности региональных экономик.

Конкурентоспособность региона определяют наличие конкурентоспособных отраслей (или их сегментов) и способность региональных органов власти создавать местным предприятиям условия для достижения и удержания конкурентных преимуществ.

К управлению конкурентоспособностью следует подходить комплексно и системно, что наиболее полно можно реализовать на основе принципов системного подхода.

Поэтому в настоящее время в центре внимания научных и практических работников находятся теоретические и прикладных аспекты повышения конкурентоспособности регионов. Несомненно, развитие каждого конкретного региона имеет свои особенности, вытекающие из исторических традиций, роли и места региона в современном экономическом пространстве, а также от целей, стоящих перед региональными органами власти в конкретных социально-экономических условиях.

Развитие региона — это систематический рост конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и жизненного уровня жителей региона, а также рост хозяйственного потенциала, который содействует общественно-экономическому развитию региона и страны в целом.

Регион в конкурентных условиях может и должен вести себя стратегически, разрабатывая стратегию и тактику развития, обеспечивающую итоговую конкурентоспособность. Повышение эффективности использования производственного потенциала и развитие рыночной инфраструктуры — необходимые факторы обеспечения его конкурентоспособности. В то же время происходит перегруппировка ведущих факторов конкурентоспособности — ключевых конкурентных преимуществ. Отмечаются спад значения природных и материальных ресурсов в генерировании регионального развития и одновременно рост роли человеческого фактора, характеризующегося высоким образовательным уровнем, способностью к сотрудничеству, к инновации, а также высоким уровнем организаторских способностей. Успех регионального развития во все большей степени зависит от способности региона к абсорбированию инноваций.

С известной долей условности факторы, создающие конкурентные преимущества, можно классифицировать по различным признакам: материальные и нематериальные; стратегические и

тактические; ценовые и неценовые; по виду ресурсов, образующих фактор (людские, физические, ресурс знаний, денежные ресурсы, инфраструктура); по возможности формирования: имеющиеся ресурсы (климат, рабочая сила) или формируемые (инфраструктура обмена информацией, высокообразованные специалисты).

Можно выделить следующие направления конкуренции регионов:

- 1) жизнеобеспечение (создание современной инфраструктуры жизнеобеспечения населения региона);
- 2) привлечение внутренних и иностранных инвестиций;
- 3) сохранение имеющихся производственных мощностей;
- 4) коммунальные услуги и услуги общественного сектора (совершенствование набора и качества коммунальных услуг, услуг общественного сектора и уровень цен на них);
- 5) использование информационных технологий;
- 6) наличие квалифицированной и высокообразованной рабочей силы;
- 7) ответственное и эффективное муниципальное или региональное управление (повышение открытости местной власти, развитие партнерства местных властей и частного сектора, использование лучшей практики муниципального или регионального управления).

В последнее десятилетие среди факторов, обеспечивающих конкурентные преимущества региона, на передний план выходят: образование и охрана здоровья населения; развитие науки; пропускная способность, доступность и наполнение информационной среды; наличие условий для раскрытия созидательных творческих возможностей каждой личности; чистота окружающей среды и высокое качество жизни; развитие ключевых производственно-технических систем нового технологического уклада.

Существенным фактором конкурентоспособности становится степень развития туристических услуг, а также качество дорог, муниципальных услуг по уборке мусора, услуг общественного транспорта и др.

При этом хотелось бы обратить внимание на то, что понятие "конкурентоспособность региона" имеет несколько иную смысловую нагрузку, чем понятие "конкурентоспособность компании". В ситуации, когда регион оказывается неконкурентоспособным,

он не может уйти с рынка как неконкурентоспособная компания, т. е. прекратить свое существование. В случае неконкурентоспособности региона происходит ухудшение благосостояния населения, поэтому понятие “конкурентоспособность региона” приближается по смыслу к понятию “устойчивое развитие”, т. е. к управляемому процессу расширенного инновационного воспроизводства факторов производства и материальных благ за счет сбалансированного развития системообразующих элементов социально-экономической системы региона, обеспечивающих его социальный прогресс, а также к динамическому процессу, который характеризуется плановым, монотонным изменением региональных показателей либо их изменением в рамках нормальных рыночных циклов, динамика значений которых достаточно хорошо предсказуема в краткосрочной перспективе, а нередко и в среднесрочной.

Управление развитием конкурентных преимуществ региона является целенаправленной деятельностью по постоянному поиску и нахождению новых возможностей его развития, основанных на предвосхищении будущих потребностей региональных потребителей.

Обеспечение данного процесса требует сочетания принципа непрерывного взаимодействия региональных органов власти со своими потребителями, принципа открытости для взаимодействия с другими регионами и принципа направленности всех систем управления на создание устойчивой конкурентоспособности региона.

В связи с этим региональным органам власти необходимо:

1) непрерывно использовать знания о потребителях и их потребностях, полученных в результате интерактивной коммуникации;

2) ориентировать подсистемы управления собственностью региона, региональной бюджетно-налоговой подсистемы, подсистемы управления инвестициями в регионе, управления инфраструктурой региона, управления развитием малого и среднего бизнеса в регионе на создание устойчивой конкурентоспособности региона;

3) осуществлять сотрудничество с другими регионами в вопросах научно-исследовательских разработок, формирования институтов, способствующих развитию социального капитала, установлению норм и правил командной работы региональных администраций, свободного обмена знаниями между сотрудниками.

Основными источниками устойчивой конкурентоспособности регионов в условиях знаниеёмкой экономики становятся интеллектуальный капитал, креативный потенциал региональных органов управления и персонала компаний, действующих на территории, их уникальные организационные знания и инновационная активность.

Среди критериев развития конкурентных преимуществ территории целесообразно выделить уникальность, долговечность, устойчивость к изменениям внешней среды, понижающим ценность конкурентного преимущества региона.

Необходимым условием эффективности механизма развития конкурентных преимуществ региона являются: конкурентоспособная управленческая команда, включающая в себя руководящие кадры и специалистов органов государственного регионального управления и местного самоуправления, региональных подразделений федеральных органов власти, а также приглашенных специалистов и экспертов в области регионального управления; маркетинговые технологии, управление инновациями и инвестициями; кластерная политика.

В последнее десятилетие все большее значение приобретает кластерная концепция, в соответствии с которой конкурентоспособность региона зависит от существования на его территории кластеров взаимосвязанных отраслей промышленного комплекса.

Изначально первенство в теории развитии кластерного подхода принадлежит М. Портеру, который развивал ее в рамках концепции национальных конкурентных преимуществ.

Далее теорию Портера в этом направлении развивал и развивает М. Энрайт, который предположил, что конкурентные преимущества создаются не на наднациональном или национальном уровне, а именно на региональном, где главную роль играют исторические предпосылки развития регионов.

Сегодня особое значение приобретает создание условий для реализации проекта Шелкового пути инноваций в рамках стратегии устойчивого инновационного развития Евразийского экономического союза.

В условиях глобального международного экономического кризиса и стремления финансово-олигархического капитала Соединенных Штатов Америки любой ценой сохранить мировое господ-

ство и превосходство транснациональных корпораций в реализации политики глобализации экономики были введены экономические санкции против России и ряда других стран, поводом для которых послужили события, происходящие на Украине.

В настоящее время формируется более эффективная, по сравнению с предыдущими, социально-экономическая система. Центр мирового развития перемещается в Восточную Азию. Это позволяет говорить о начале нового — евро-азиатского цикла, связанного с накоплением финансового и интеллектуального капитала, необходимого для перехода стран евро-азиатского континента к новому — шестому — технологическому укладу, связанному с освоением знаний в области нано-, био-, IT- и медицинских технологий, с созданием на их основе новых наукоемких конкурентоспособных производств.

Евразийский интеграционный процесс, лежащий в основе создания Евразийского экономического союза, призван стать частью политики экономического развития, включающей активизацию научно-производственного потенциала, восстановление и развитие имеющихся воспроизводственных контуров изготовления высокотехнологической продукции с высокой добавленной стоимостью, с широкой кооперацией и специализацией производства. В ближайшие годы общий рынок товаров будет дополнен общим рынком услуг, капитала и труда. Услуги будут предоставляться на условиях национального режима, включая транспортные, энергетические и финансовые услуги. Заработают единый финансовый рынок и рынок капитала. Будет расширяться ядро евразийской интеграции, в которое, помимо входящих в него России, Белоруссии, Казахстана, Армении, Кыргызстана, войдут Китай, Вьетнам, Индия, Монголия, Иран и другие евразийские государства. Это процесс объективного исторического развития, которому не в силах будут противостоять Соединенные Штаты Америки и их сателлиты. Новая посткризисная экономика, экономика основанная на знаниях, экономика интеллектуальная, будет способствовать развитию новых социально-экономических отношений, изменит характер производства, ориентируя его на потребности человека, защиту окружающей среды от последствий техногенных катастроф.

Надо изучать и перенимать китайский опыт развития — точно так же, как Китай использовал советский опыт строительства

социализма. Россия обладает рядом конкурентных преимуществ, делающих ее привлекательным стратегическим партнером для Китая. В силу несметных природных богатств, а также сохраняющегося в ее распоряжении научно-технического потенциала и возможностей развития нового технологического уклада открываются перспективы кооперации двух стран в высокотехнологичных областях экономики, благодаря способности защитить себя и партнеров в любом международном конфликте.

Наконец, в связи с привлекательностью русской культуры и духовных ценностей, а также культурных традиций Китая, Индии и других стран Дальнего и Ближнего Востока, соответствующих парадигме устойчивого развития, создается основа формирующегося Азиатского цикла накопления. При этом Россия обладает опытом мирового лидерства, который может быть использован для формирования коалиции стран евразийского континента, заинтересованных в мирном устойчивом и гармоничном развитии.

7.5. Кластерный подход в управлении территориальным развитием

Под кластером понимается группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и организаций, для которых характерны общность деятельности и взаимодополнение.

Упоминая теорию Портера, нельзя не сказать о советской школе территориально-производственных комплексов. Вообще, несмотря на различия во времени появления и подходах к организации, территориально-промышленный комплекс очень близок к термину “кластер”. Существенное отличие этих концепций заключается в том, что они были разработаны в абсолютно разных общественно-политических системах. Однако именно концепция ТПК понимает кластер как межотраслевой комплекс, в котором главную роль играют отрасли базисной группы.

Именно кластерный подход к управлению развитием региона позволяет достичь конкурентного успеха в выбранных отраслях. Поэтому одна из задач повышения конкурентоспособности региона — выявление потенциала его кластеризации.

Сейчас кластерный подход задействован практически в каждом субъекте Российской Федерации. Кластерное развитие за-

кладывается в основу стратегий социально-экономического развития, программ развития отраслей региона и других стратегических документов.

Однако использование этого подхода не всегда означает его эффективную реализацию. Зачастую она бывает неправильной, сводящейся к неверному пониманию кластеров как предприятий перспективных направлений промышленности. Но в этом случае не ведется детальное изучение кластерных структур и перспектив их развития. Таким образом, в регионах часто происходит подмена понятий: кластерный подход нередко представляет собой использовавшиеся ранее механизмы промышленной политики.

Чтобы эффективно внедрять кластерный подход, необходимо в первую очередь понять, для чего он нужен и к каким результатам может привести в перспективе. Власти регионов должны понимать, что наличие кластеров на вверенной им территории не является самоцелью. Основное преимущество кластерного подхода — возможность выявления в потенциальной структуре кластера отсутствующих звеньев, восполнение которых позволит сформировать полноценную кластерную схему. Необходимо отметить, что создать кластер можно только при участии органов государственной власти. Они определяют вектор развития отраслей промышленности и связанных с ними сфер деятельности, от которых зависит формирование кластера.

Виды региональных кластеров можно систематизировать по следующим комплексам:

- производственный (технологические, перерабатывающие, производящие товары или продукцию, добывающие кластеры);
- распределительный (логистические, транспортные, торговые, снабженческо-сбытовые кластеры);
- инфраструктурный (информационные, коммуникативные, консалтинговые, социокультурные, сервисные кластеры);
- инновационный (образовательные, научные, инновационные кластеры);
- материально-сырьевой (финансовые, энергетические, ресурсно-сырьевые, экологические кластеры).

Предлагаемая систематизация видов региональных кластеров раскрывает возможности создания кластеров в зонах пересечения комплексов, так как региональные кластеры являют-

ся инструментом перевода экономики региона на инновационный путь развития, что позволяет комплексно рассматривать проблему формирования и развития кластеров в регионе как административно-территориальном образовании, рассматривая все кластеры на территории региона в составе регионального кластера и применять ресурсный подход ко всем кластерам.

Результатом применения кластерного подхода должно стать развитие не отдельных направлений, а комплекса взаимосвязанных отраслей и сфер деятельности, создающих в совокупности значительную прибавочную стоимость и способных, благодаря целостной структуре, к постоянному совершенствованию и обновлению.

Критерием образования в регионах кластеров служит выход отраслей на мировой рынок и достижение ими лидирующих позиций в мире.

Факторы, сдерживающие развитие кластеров:

- низкий спрос на новые товары и услуги, высокая стоимость нововведений, недостаток квалифицированного персонала;
- недостаток финансовой поддержки со стороны государства;
- неразвитость внутрикластерных связей;
- недостаточность нормативно-правовых документов, регулирующих и стимулирующих деятельность кластера.

Кластеризация экономики во многих странах мира приняла большие масштабы. По данным Гарвардской школы бизнеса, в экономике США более 32 % занятости, не включая бюджетный сектор, обеспечивают кластеры. В экономике Швеции в кластерах занято 39 % трудоспособного населения, не включая бюджетников. Кластерную политику проводят в Японии, Южной Корее, Финляндии, Канаде и ряде других стран.

По роли государства в кластеризации экономики эксперты выделяют две основные модели, в рамках которых осуществляется кластерная политика: либеральная и дирижистская.

Либеральная кластерная политика базируется на идее развития кластеров, которые изначально были сформированы рынком. *Дирижисты* предлагают определять направления кластеризации экономики, включая районы дислокации кластеров. Для этого, как они считают, правомерно целенаправленное создание инфраструктуры для выбранных кластеров: филиалы универ-

ситетов, научно-исследовательские институты, аэропорты, дороги и т. д.

При любых упомянутых выше подходах кластеризации экономики несомненно важна роль государства в инициировании и консолидировании этих процессов, их финансовой поддержке.

Возникновение кластеров обусловлено возможностями производства продукции высокой потребительской ценности и низкой себестоимости. В условиях недостатка в странах природных ресурсов этому способствует активизация инновационной деятельности и освоение наукоемких производств, производств с высокой добавленной стоимостью.

Анализ процесса кластеризации экономик высокоразвитых стран в Европе и Северной Америке позволяет определить типичную структуру и размеры кластеров.

В состав кластера входят лидирующая на рынке фирма (фирма — производитель конечного продукта), узкоспециализированные фирмы — поставщики материалов, оборудования и т. п., фирмы-новаторы и фирмы, обслуживающие функционирование кластера.

В большинстве кластеров Европы в основных секторах занято от 2 до 10 тыс. служащих, включая местных поставщиков и субподрядчиков.

Стержнем кластера чаще всего бывает одна или несколько мощных компаний — производителей конечного продукта. Реже в этой роли выступают специализированные фирмы-поставщики.

Фирмы-новаторы представлены предпринимательскими структурами, как правило, малого бизнеса. Они определяют так называемые инновационные точки роста кластера. Во многих случаях инновационность развития кластеров основана на их связях с научно-исследовательскими институтами, которые часто выступают его системообразующим элементом.

Обслуживание основной деятельности кластера осуществляется по многим направлениям (экономика, социальная сфера, экология и т. д.). Таким образом, кластер дает работу большому числу малых предприятий.

Кластеры имеют ряд схожих черт с территориально-производственными комплексами: это в первую очередь взаимообусловленность в развитии и расположении составляющих их предприятий.

Отрасли кластера обладают конкурентными преимуществами за счет возможности осуществлять более эффективную внутреннюю специализацию и стандартизацию, связи по кооперированию и комбинированию входящих в их состав предприятий, оперативного внедрения высокоэффективных инноваций. Все это приводит к снижению затрат на производство продукции и обеспечивает высокую конкурентоспособность совместно производимых товаров и услуг на региональном, национальном и международных рынках. Однако если территориально-производственный комплекс является продуктом централизованной плановой экономики, то кластеры — продукт рыночной экономики.

Как правило, в кластерах одна конкурентоспособная отрасль оказывает помощь другой, стимулирует ее развитие.

Выгода тесного взаимодействия распространяется по всем направлениям.

Кластер конкурентоспособных отраслей имеет тенденцию к разрастанию, что свидетельствует о его динамичности. В зависимости от изменений внешней среды и рыночной конъюнктуры кластеры формируются, расширяются, углубляются, а при неблагоприятных условиях могут со временем свертываться и распадаться.

Выделяют три главных признака региональных кластеров: специализация, конкуренция, кооперация.

Главная идея кластерных технологий развития регионов заключается в создании и поддержании конкурентной среды.

Конкурентное преимущество страны (регионов) определяют историческое наследие, включая уровень жизни населения, природно-ресурсный потенциал, экономико-географическое положение, спрос на продукцию регионального, национального и мирового рынков и др.

Особо надо отметить, что на конкурентные преимущества территорий оказывает значительное влияние государственная экономическая политика. Правительство может влиять на внутренний спрос, конкуренцию, объемы и структуру производства. Это влияние может усиливать или ослаблять социально-экономические процессы.

Поэтому при формировании и развитии кластеров государству очень важно правильно определить свои приоритеты. При этом надо четко представлять, что конкурируют не страны и ре-

гионы, а фирмы. Страны и регионы создают лишь условия конкурентоспособности фирм. В этом случае селективные методы государственной помощи должны уступать место общим мерам по развитию кластеров.

Успешность развития кластеров во многих случаях определяет рынок. Поэтому, учитывая больше значение федеральных и региональных структур в создании условий для кластеризации экономики, надо решающую роль в этом процессе отводить бизнесу.

Кластеры чаще всего появляются на территории научно-производственных комплексов (технопарков, технополисов) с развитой инфраструктурой сферы обслуживания. В качестве примера научно-производственных комплексов с бурно развивающимися кластерами высокой конкурентоспособности можно привести широко известную Силиконовую долину в Калифорнии и трансграничный датско-шведский регион Эресунн.

На долю одной лишь Силиконовой долины приходится свыше трети всех инвестиций, осуществляемых в США в области биотехнологии, свыше четверти — в компьютерном производстве и свыше 20 % — в области информационных технологий. На территории трансграничного датско-шведского региона Эресунн, получившего свое название по имени соединяющего Данию и Швецию пролива, находятся 14 университетов, пять научных парков, четыре действующих и два-три формирующихся высокотехнологичных промышленных кластера.

Формирование на территории регионов кластеров имеет огромное значение для их экономики. Основная задача, решаемая региональными кластерами, — ускорение социально-экономического развития региона посредством активного вовлечения в этот процесс предпринимательства.

Отмеченные выше теоретические основы формирования кластеров позволяют увидеть нераскрытый потенциал регионов, использование которого дает возможность обеспечить большую эффективность регионального развития. Кластерный подход предоставляет органам региональной власти инструментарий эффективного взаимодействия с бизнесом, более глубокое понимание его особенностей и тактических задач, возможность целенаправленного стратегического планирования ресурсов региона, развития территорий.

Позитивное воздействие территориальных кластеров на экономику региона можно наблюдать по статистическим показателям роста занятости, увеличения инвестиций, ускорения распространения передовых технологий и т. п.

Зарубежная практика показывает, что фирмы, объединенные в кластерные структуры, имеют более высокую доходность и производительность, чем аналогичные предприятия, не входящие в их состав.

Укрепляя экономику региона, кластеры обладают политической значимостью для органов власти, в первую очередь в связи с выполнением ими социальных обязательств перед населением и созданием для экономического развития региона благоприятных возможностей.

Для экономического анализа развития региона кластерный подход значительно удобнее отраслевого. В фокусе оказывается не отрасль, а совокупность промышленных компаний, научных, общественных, правительственных структур, объединенных созданием общего продукта. В этом случае исчезает риск того, что меры поддержки одной отрасли ударят по смежникам, работающим на тот же продукт.

Кластерный подход развития экономики акцентирует внимание на предпосылках конкурентоспособности, т. е. на снижении транзакционных издержек, повышении производительности труда, достижении выгод от улучшения информационного обмена между фирмами и отраслями и др.

Неоспоримые преимущества кластерного подхода в управлении развитием территории и кластерные инициативы учитывают документы территориального планирования, играющие важную роль в стратегическом развитии страны в целом и каждого ее региона. При этом основной проблемой учета стратегических приоритетов кластерного развития территории является отсутствие возможности установить четкие границы кластера, выделить для него отдельную промышленную площадку. Это обусловлено тем, что в пространственном выражении кластер представляет собой не конкретную территорию, имеющую строгие границы, а сетевую структуру, схема которой похожа на паутину. Точки пересечения ее радиальных и кольцевых нитей обозначают предприятия и организации, а сами нити — внутри- и межотраслевые вза-

имодействия между ними. Чтобы решить проблему определения границ промышленного кластера, необходимо понять, каким образом и с каким уровнем детализации необходимо учитывать кластерное развитие при разработке различных документов стратегического планирования территориального развития региона. Например, при разработках:

— *стратегии социально-экономического развития региона* кластерное развитие закладывается в основу развития различных отраслей и сфер промышленности как эффективный механизм решения вопросов повышения конкурентоспособности территории. При этом в стратегии лишь указываются основные направления и задачи развития, которые необходимо решать органам исполнительной власти в период ее реализации;

— *стратегий развития отраслей экономики региона* указываются конкретные направления работы структурных подразделений органов исполнительной власти и ставятся четкие цели и задачи поэтапного развития кластеров; определяются цепочки взаимосвязанных предприятий; проводится анализ, выявляющий отсутствующие звенья в потенциальной структуре кластера;

— *схемы территориального планирования (СТП) субъекта РФ* в составе материалов по обоснованию рассматриваются вопросы пространственного размещения отдельных звеньев кластерной структуры.

Таким образом, наиболее целесообразным подходом к планированию развития кластеров на территории региона является комплексная синхронная разработка стратегии социально-экономического развития, стратегий развития отраслей и СТП субъекта Российской Федерации.

Министерство экономического развития РФ разработало Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах РФ, указывающие признаки, по которым можно идентифицировать типы кластеров. Ими являются:

- наличие сильных конкурентных позиций на международных и/или общероссийском рынках и высокий экспортный потенциал участников кластера;
- наличие у территории базирования конкурентных преимуществ для развития кластера: выгодного географического положения, доступа к сырью, квалифицированной рабочей силы, по-

ставщиков комплектующих и услуг, специализированных учебных заведений и исследовательских организаций, необходимой инфраструктуры;

- географическая концентрация и близость расположения предприятий и организаций кластера, обеспечивающая возможности для активного взаимодействия;

- широкий набор участников, достаточный для возникновения позитивных эффектов кластерного, взаимодействия;

- наличие эффективного взаимодействия между участниками кластера;

- анализ кластеров, в ходе которого определяется характер управляющих воздействий на конкурентоспособность региона по направлениям:

- оценки стратегического потенциала кластеров;

- выявления конкурентоспособности участников кластера;

- подготовки предложений по институциональной организации и внутренней мотивации инициирования и поддержки кластеров.

В результате комплексного анализа выделяются наиболее перспективные отрасли и сферы для формирования кластерных структур. Затем необходимо определить стратегические направления кластерного развития в стратегии социально-экономического развития региона, стратегиях развития соответствующих отраслей и документах территориального планирования. На этом этапе региональные органы власти должны сформулировать долгосрочное видение развития кластеров, учитывающее региональную и отраслевую специфику. При этом следует обеспечить согласованность всех направлений развития в стратегической документации и учесть условия, связанные с формированием кластеров. “Точки соприкосновения” могут проявиться на любом из этапов разработки стратегических документов, однако наибольшее внимание необходимо уделить возможности включения в структуру кластера новых перспективных элементов. Именно здесь могут возникнуть основные ограничения, касающиеся пространственного размещения новых объектов на соответствующей территории. Поэтому требуется взаимная увязка документов, позволяющая исключить невыполнимые с точки зрения реализации про-

екты и наиболее рационально определить направления кластерного развития региона.

Именно кластерный подход к управлению развитием региона позволяет достичь конкурентного успеха в выбранных отраслях. Поэтому одна из задач повышения конкурентоспособности региона — выявление потенциала его кластеризации.

7.6. Управление региональными рынками

Управление региональными рынками предполагает воздействие субъектов управления (полномочные органы государственной власти и региональные администрации) на объект управления для достижения целей как отдельно взятого региона, так и национального рынка в целом.

Основными целями управления региональными рынками является обеспечение сбалансированности рынков, удовлетворение потребностей населения региона, обеспечение экономической эффективности развития территории.

К **основным объектам управления** относятся:

- население, выступающее в качестве конечного потребителя;
- фирмы, предприятия, организации, частные предприниматели, производящие товары и услуги;
- сельскохозяйственные предприятия и личные подсобные хозяйства, производящие сырье для перерабатывающих предприятий и продовольственные товары, потребляемые в свежем виде (овощи, фрукты и др.);
- объекты рыночной инфраструктуры региона.

Основными функциями управления региональными рынками являются:

- 1) *аналитическая функция*, которая подразумевает экономическую диагностику процессов развития региональных рынков и включает исследование общерегиональной конъюнктуры и конъюнктуры отдельных региональных рынков, исследование конкурентной среды региональных рынков, анализ институциональной структуры региональных рынков, исследование рыночной инфраструктуры региона, исследование структуры отдельных товарных рынков региона;

2) *функция организации и контроля*, которая включает процесс построения органов управления региональными рынками, упорядочивание их взаимосвязей и информационных потоков, а также контроля над развитием отдельных региональных рынков и региональной экономики в целом;

3) *функция планирования*, включающая разработку стратегических и тактических планов по развитию системы региональных рынков в целом и по отдельности;

4) *функция координации*, предполагающая разработку различных нормативов, квот, законов, программ;

5) *функция мотивации*, которая чаще всего выражается в предоставлении различных льгот хозяйствующим субъектам и повышении покупательской способности потребителей региональных рынков.

Особое значение сегодня приобретает стратегическое управление региональными рынками. Низкий уровень взаимодействия предприятий в региональных экономических системах при низкой централизации управления стал одним из факторов, деформирующих региональные рынки и снижающих конкурентоспособность предприятий. Отсутствие стратегического управления региональными экономическими системами сдерживает экономический рост регионов, повышение качества жизни населения и вызывает центробежные тенденции “обособления” региональных рынков.

Все это приводит к выводу о необходимости дальнейшего развития методологии управления региональными рынками в России. Эта методология должна, с одной стороны, отражать специфические условия трансформации российской экономики, с другой — позволять адекватно реагировать на быстрые и неожиданные изменения. Чтобы определить направления развития методологии управления региональными рынками, необходимо: выявить тенденции эволюции теоретических представлений о рынках и на этой основе идентифицировать особенности современного этапа экономического развития страны; разработать концепцию стратегического управления региональными рынками, адекватную российским экономическим условиям и ориентированную на экономический рост.

Передача субъектам РФ ресурсов для осуществления региональной экономической политики превращает их в целеустрем-

ленные экономические системы и делает необходимым построение управления региональными рынками на базе субъектов РФ и их объединений. Как целостная совокупность субрегиональных отраслевых и локальных рынков субъект РФ является региональным рынком, для которого создается и реализуется своя стратегия развития.

Стратегическая цель любого региона — устойчивый и долгосрочный экономический рост. Плавный и стабильный рост свидетельствует о том, что экономика региона находится в равновесии роста. Четкая и обоснованная экономическая политика не избавит нас от задержек и отклонений от выбранного курса на стабильное экономическое развитие, но, вероятно, позволит минимизировать величину и частоту отклонений от курса роста. Степень достижения поставленных целей будет зависеть от наличия возможностей для роста во внешней среде и от способности региональных органов власти, точнее, всех субъектов регионального рынка, реализовать эти возможности.

Основой управления региональными рынками является государственное регулирование рынков.

Усиление неопределенности на региональных рынках сопровождается обострением конкуренции. Стратегия, признанная обеспечить будущее благополучие региона, должна быть направлена на достижение долгосрочных конкурентных преимуществ на региональных и отраслевых рынках. Не следует ориентировать систему управления региональными рынками на сосредоточение в одном направлении, т. е. на выполнении обязательств перед одной заинтересованной общественной группой; главная задача регионального управления — согласовывать противоречивые интересы различных заинтересованных групп, оказывающих наибольшее влияние на развитие предприятий и рынка.

Основными теориями функционирования региональных рынков являются следующие:

1) *теория размещения* производства и сферы обращения, изучающая пространственные проблемы рынка и размещения предприятий, обслуживающих рыночные процессы;

2) *теория рыночных потенциалов и пространственного взаимодействия*. Ее исходным положением является “гравитационный” подход, согласно которому региональный рынок пред-

ставляется в виде массы. Межрегиональные рыночные связи рассматриваются как взаимодействие масс, а частота и интенсивность рыночных взаимодействий подчиняются определенным законам, влияющим на поведение отдельных элементов внутри каждой массы;

3) *теория центральных мест*, согласно которой города рассматриваются как центральные места или рыночные центры снабжения окружающих районов товарами и услугами;

4) *теория концентрации геомаркетинга*, в рамках которой ведутся исследования пространственных характеристик рынков, расположения потенциальных покупателей, проводится географическая сегментация рынков для разработки дифференцированной региональной маркетинговой стратегии.

В рамках концепции выделяют американскую и британскую школы геомаркетинга.

Особенность *американской школы* заключается в исследованиях рынка на микроуровне, т. е. изучается размещение предприятий торговли, поставщиков и потребителей продукции в целях прогнозирования развития отдельных фирм.

Особенностями *британской школы* являются исследование региональных рынков на макроуровне, изучение общерегиональной системы спроса и предложения в целях регионального планирования и прогнозирования.

Согласно концепции пространственного распределения товаров региональный рынок представляет собой систему каналов распределения товаров в сфере обращения региона. Здесь исследуются не только финансово-экономические, но и материально-технические стороны движения товаров от производителей к потребителям.

Согласно институциональной концепции региональный рынок представляет собой систему взаимодействующих субъектов сферы обращения региона, выступающих в различных организационно-хозяйственных формах и обеспечивающих торгово-экономические и финансовые связи между производством и потребителем.

Все теории рассматривают проблему экономической диагностики региональных рынков, которая представляет собой сбор, анализ и интерпретацию данных о факторах развития социально-

экономических процессов в регионе и определение их влияния на формирование и развитие региональных рынков.

Экономическая диагностика региональных рынков должна осуществляться исходя из следующих принципов: системного подхода; комплексного подхода; систематического исследования; динамического подхода; учета НТП и структурных сдвигов; учета региональной специфики.

Основной экономической диагностики рыночных процессов в регионах являются конъюнктурные исследования, которые включают в себя текущие наблюдения, конъюнктурный обзор, т. е. анализ причин исследуемых факторов и конъюнктурный прогноз.

Различают общерегиональную рыночную конъюнктуру и конъюнктуру региональных товарных рынков. *Общерегиональная рыночная конъюнктура* определяет состояние на определенный момент времени всей системы региональных рынков, функционирующей в рамках регионального воспроизводственного процесса.

Конъюнктура регионального товарного рынка предполагает изучение текущих изменений и колебаний в сфере производства и реализации отдельных товаров или товарных групп, включая внутрирегиональный и межрегиональный аспект.

Факторы рыночной конъюнктуры. В зависимости от конкретных особенностей и условий региональных рынков количество конъюнктурообразующих факторов и сила их воздействия существенно меняются.

Все конъюктурообразующие факторы подразделяются на контролируемые субъектом управления региональными рынками и неконтролируемые.

К контролируемым факторам относятся области принятия решений, находящиеся в компетенции высшего руководства.

К таким решениям относятся:

- 1) определение товарного ассортимента;
- 2) регулирование объемов производства посредством государственных и региональных заказов, финансирования проектов, квотирования ввоза и вывоза товаров;
- 3) определение ценовой политики;
- 4) определение сбытовой политики;
- 5) выбор стратегии;
- 6) определение коммуникационной политики и др.

Многочисленные контролируемые факторы формируются под влиянием неконтролируемых и тесно взаимосвязаны.

Неконтролируемые факторы — это условия, не определяемые органами власти, но влияющие на характер и время принимаемых решений и в целом на степень успеха развития региона. Эти факторы можно только учитывать. Вся совокупность неконтролируемых факторов подразделяется на факторы *макроуровня* (мировые тендеры и условия конкретной страны) и факторы *мезоуровня* (условия рынка конкретного региона).

К основным *макрофакторам* относятся:

1) экономический, который включает: фазу экономического цикла, уровень и структуру цен; банковские процентные ставки; характер распределения и перераспределения национального дохода; уровень реальных доходов, уровень инфляции и др.;

2) научно-технический, который включает уровень развития МТБ рыночной инфраструктуры в стране; уровень механизации и автоматизации транспортно-складских процессов; уровень развития производственных информационных технологий и т. п.

3) социально-демографический: количественный и качественный уровень обеспеченности страны и региона трудовыми ресурсами, численность, половозрастная структура населения, его размещение по территории, уровень образования, культурные традиции и др.;

4) природно-климатический, который предопределяет специфику производства и потребления, характер применяемых транспортных средств и т. п., включает показатели температурного режима, состояние ландшафта, наличие природных ресурсов и др.

5) политический: стабильность политической власти; развитие нормативно-правовой базы и др.

К *неконтролируемым факторам мезоуровня* относятся поведение потребителей и хозяйствующих субъектов региона.

Выбор системы показателей оценки состояния конъюнктуры регионального рынка определяется целями конкретного исследования.

Состояние конъюнктуры региональных рынков может быть оценено количественно с помощью следующих показателей:

1) *сферы производства* (объем и динамика производства в целом, размер инвестиций, данные о заказах в промышленности, уровень занятости, размеры фондов и ставок заработной платы);

2) *внутрирегиональной торговли* (данные о розничной и оптовой торговле, платежеспособный спрос, размеры реализации товаров в кредит и т. п.);

3) *межрегиональных и внешнеэкономических связей* (объемы, динамика, структура и географическое распределение межрегиональных связей, объемы экспорта и импорта, объемы грузовых перевозок);

4) *кредитно-денежного обращения* (курсы акций и других ценных бумаг, процентные ставки, размеры банковских депозитов, валютные курсы).

Чтобы определить эффективность управления рынками, необходимо определить критерии оценки работы рыночного механизма, затем эффективность действий по исправлению “провалов” рынка. И это должно быть сделано в рамках теории управления, по мере развития которой одни концепции оценки эффективности управления сменяются другими.

По мере того как рынки становятся все более динамичными, а изменения неожиданными, системы управления становятся открытыми, подвижными и гибкими, на первый план выходит такой наиболее общий критерий, как способность адаптироваться к изменениям и влиять на них.

Выбор системы показателей эффективности управления региональными рынками зависит:

1) от особенностей объекта управления и динамики его развития;

2) потребностей и интересов различных субъектов рынка, обуславливающих критерии, на основе которых они оценивают свою деятельность и деятельность других участников рынка;

3) возможности измерить соотношение затрат и результатов в тех или иных видах деятельности;

4) позиции исследователя и специфики исследовательской ситуации.

7.7. Система риск-менеджмента в региональной экономике и управлении территориальным развитием

Термин “риск” имеет французское происхождение и означает опасность потерь, действий наудачу. В Современном экономи-

ческом словаре понятие “риск” определяется как опасность возникновения непредвиденных потерь ожидаемой прибыли, дохода или имущества, денежных средств в связи со случайным изменением условия экономической деятельности, неблагоприятными обстоятельствами.

По мнению многих ученых, риск присутствует и является составляющим элементом любой управленческой деятельности. В терминологии западных экономистов понятие “риск” используется давно, особенно при осуществлении банковских и биржевых сделок. В 1930-х гг. в нашей стране были введены законодательные акты, учитывающие существования производственно-хозяйственного риска.

Однако виды и сущность рисков достаточно разнообразно трактуются авторами. Одни ученые риски отождествляют с возможностями материальных потерь, связанных с реализацией хозяйственных, организационных, технических решений, с аварией, банкротством.

Риск представляет собой возможность отклонения от цели, ради достижения которой принималось решение.

Другие авторы определяют риск как вероятность достижения желаемого результата или вероятность несовпадения прогнозируемого и фактического результатов. Риск объясняют как возможность понести непредвиденные расходы наряду с возможностями получить дополнительный доход.

Существуют различия не только в самом понятии “риск”, но и в оценке его происхождения.

В концепции, объясняющей объективный характер возникновения риска, это всегда опасность появления неприятных последствий, относительно которых неизвестно, наступят они или нет. Субъективная концепция связывает риск только с волей и сознанием человека.

Наиболее точно отражает происхождение рисков субъективно-объективная концепция, так как, с одной стороны, это выбор определенной альтернативы с расчетом вероятности получения результата, с другой — форма выражения реально существующей неопределенности.

Следует отметить, что риск, как правило, непосредственно и почти прямо пропорционально связан с неопределенностью. Под

неопределенностью понимается неполнота или неточность информации об условиях реализации решения.

Различие между риском и неопределенностью заключается в том, что *риск* присутствует, когда вероятность последствий оценивается на основе данных предшествующего периода, *неопределенность* — когда такую вероятность рассчитывают субъективно из-за отсутствия или неполноты данных предшествующего и последующего периодов.

Зависимость риска от уровня неопределенности имеет свою закономерность. В случае нулевой неопределенности информационный риск отсутствует. При низком уровне неопределенности риск растет незначительно, часто им можно пренебречь. Средний и высокий уровень неопределенности существенно повышает риск получения отрицательного результата, а сверхвысокий уровень не оставляет надежды на положительные результаты.

Вопросы управления на региональном и муниципальном уровнях, представляющие собой сложное социально-экономическое явление, развиваются и изменяются под воздействием объективных экономических законов, государственных и политических решений, научно-технического прогресса и других факторов, вызванных динамичными потребностями общества.

В связи с этим цели и задачи, поставленные перед региональным управлением, а также методы и технология выполнения управленческих видов деятельности подвержены различным рискам.

Поэтому государственное и муниципальное управление надо рассматривать как рискованный процесс также потому, что любое государственное и муниципальное решение принимается в условиях, которые, с одной стороны, можно считать определенными, с другой — случайными и неопределенными.

Несмотря на актуальность проблемы классификации рисков в научной литературе по управлению уделяется недостаточное внимание. Встречается высказывание о целесообразности и даже обязательности учета элементов риска при управлении на различных уровнях.

Многие авторы склонны к тому, что в современных условиях без учета риска при анализе экономического аспекта управления невозможно получить адекватные управленческие решения.

Поэтому более подробно рассмотрим виды и классификацию рисков. Наиболее часто можно встретить упоминание следующих видов рисков:

1) коммерческий риск является отражением ненадежности получения доходов и учитывается в процентных ставках;

2) производственный риск связан с производственной реализационной деятельностью, возможностью невыполнения договоров, контрактов. Например, непосредственно сбытовые риски, риски непредвиденной конкуренции;

3) финансовые риски отождествляют с кредитными, определяют платежеспособностью предприятия, т. е. возможностью невыполнения финансовых обязательств;

4) процентный (портфельный) риск возникает от непредвиденного изменения ставок на капитал, например, если за пользование кредитом установлены плавающие ставки. Кредитор понесет убытки, если ставка понизится, заемщик — если ставка повысится;

5) риск ликвидности вызывается неожиданным потоком изменения кредитных и депозитных потоков реальных денег;

6) бизнес-риск (экономический риск) — риск, присущий производственной деятельности фирмы. Зависит от специфики отрасли и условий развития экономики в целом.

Экономический риск — возможность случайного возникновения нежелательных убытков, измеряемых в денежном выражении.

В данном определении существенны следующие моменты:

— возможность возникновения убытка (например, производство какой-либо продукции может сопровождаться возникновением убытков и т. д.);

— неопределенность, непредсказуемость, случайность этой возможности (например, если склад пополняется с учетом средней потребности, ситуация является рискованной, поскольку реальная потребность может превысить среднюю);

— нежелательность возникновения убытка (если появление убытка не затрагивает интересы субъекта, с которым данный убыток может быть связан, то это уже не является риском данного субъекта);

— денежное измерение убытка (например, риск утраты здоровья вследствие болезни или несчастного случая носит физиологическую природу. Он может рассматриваться как экономиче-

ский лишь тогда, когда физиологический ущерб может быть выражен каким-либо образом в денежной форме);

7) управленческие риски — это осуществление управленческой деятельности в условиях неопределенности, когда причинно-следственный результат не позволяет принять оптимальное решение по достижению поставленной цели представляют сложное явление, включающее организационные, экономические, технологические, правовые и социальные риски.

Классификация — это система соподчиненных понятий в какой-либо отрасли знаний, составленная на основе учета общих признаков объектов и закономерных связей между ними. Классификация рисков, являясь источником знаний о них, представляет выявление и словесное развернутое описание рисков, что позволяет ориентироваться в их многообразии, структурировать систему рисков, осуществлять их выбор и определять последовательность решений на основе классификационных признаков.

К наиболее важным классификационными признаком относятся причины и источники возникновения.

Под *причиной* возникновения риска подразумевается источник или условия, вызывающие неопределенность исхода и опасность недостижения поставленной цели. Такими источниками являются:

- 1) природно-климатические факторы;
- 2) технические причины (отказы, поломки машин и оборудования);
- 3) производственно-технологические (нарушение технологии, остановка, перерывы, задержки);
- 4) экономические (рост издержек, увеличение, падение цен на продукцию, сырье, инфляция);
- 5) рыночные (рост конкуренции, уменьшение платежеспособности, увеличение, падение спроса);
- 6) финансовые (кредитные, валютные, процентные и др.);
- 7) социальные (забастовки, увеличение социальных расходов, налогов);
- 8) политические (изменение законодательства, правительства, органов власти);
- 9) инновационные (риски недостижения ожидаемых результатов научных и инженерных разработок);

10) отраслевые (специфические риски отрасли предпринимательской деятельности);

11) правовые (возникающие из-за ошибок в лицензиях, несоблюдения прав, невыполнения контрактов, недоучета формации).

По характеру причин различают риски случайных событий, риски злоумышленные, злонамеренные (обман).

В зависимости от экономической направленности и концептуального экономического результата риски могут быть чистые, спекулятивные. Чистые — означают возможность получения отрицательного или нулевого результата. Спекулятивные — предусматривают возможность получения положительных результатов (выигрыш).

По форме воздействия и экономической тяжести на предпринимательскую деятельность различают прямые и косвенные риски.

Прямые риски вызывают потери основных и оборотных фондов, например потери сельскохозяйственного производства, убытки собственников земельных участков, землепользователей и другой имущественный ущерб юридическим и физическим лицам. Косвенный риск подразумевает упущенную выгоду.

Степень предсказуемости достаточно относительна. К непредсказуемым рискам относятся:

1) макроэкономические риски — это, например, нестабильность экономического законодательства, экономической ситуации, неожиданные меры государственного регулирования в различных сферах и отраслях;

2) природные риски;

3) социально-политические.

Условно предсказуемые риски включают внешние риски по отношению к управляемой системе, решению или проекту и внутренние риски. Например, к внешним условно предсказуемым рискам относятся:

— рыночный риск, связанный с усилением конкуренции, потерей позиции на рынке, изменением потребительских требований;

— операционный риск, вызванный невозможностью поддержания рабочего состояния, нарушением безопасности, отступлением от целей проекта.

Внутренние условно предсказуемые риски возникают в результате срыва плана или графика реализации решения, проекта по следующим причинам:

- недостатка спроса, рабочей силы;
- нарушения сроков доставки материалов;
- ошибок проектирования, планирования, управления, координации;
- изменения возможностей заказчика, подрядчика;
- труднодоступности объекта.

По сложности воздействия на хозяйственную деятельность предприятий риски можно подразделить на простые, системные и сложные, сезонные и не зависящие от времени года. Простые риски не зависят от взаимосвязанных событий, системные риски представляют совокупность простых, последовательно и взаимно влияющих друг на друга.

По такому критерию, как *мера опасности*, можно выделить:

- 1) допустимые риски — уровень риска в пределах его среднего уровня, т. е. среднего по отношению к другим видам деятельности;
- 2) критические риски — уровень выше среднего, но в пределах допустимых значений принятых в данной системе для определенных видов деятельности;
- 3) катастрофические риски — которые превышают максимальную границу риска, сложившуюся в данной системе для определенных видов деятельности.

Риск-менеджмент — довольно популярное направление на данный момент. Это объясняется рядом причин, среди которых мировой финансовый кризис, нестабильность рыночных систем, нестабильность экономики, всевозрастающие риски (финансовые, техногенные, экологические и пр.). В связи с этим возникает необходимость в прогнозировании будущего, страхования от возможных потерь, а следовательно, в управлении рисками.

Процесс управления рисками в условиях региональной экономики всегда предполагает наличие опережающей информации, на основе которой осуществляются оценка и прогнозирование рисков. Одним из главных элементов региональной модели риск-менеджмента являются наличие и активная деятельность институтов, среди которых можно выделить стабилизирующие,

нейтрализующие и регулирующие социально-экономические риски и их последствия для регионального развития.

Опыт регионального управления свидетельствует о том, что эффективность работы с рисками зависит от точного ответа на следующие пять вопросов по поводу региональных проектов и программ (в число которых входят и региональные программы содействия малому бизнесу):

- Что может произойти (идентификация рисков)?
- Что важно и актуально (оценка рисков) для наилучшего выполнения комплекса задач управления рисками?
- Что может быть сделано для удержания параметров риска в регионе в желательных рамках?
- Что на самом деле происходит (наблюдение и корректировка) в сопоставлении с тем, что закладывалось в цели программы или проекта?
- Правильно ли работают взаимосвязи между всеми группами, которые заинтересованы в программах и проектах?

Если рассматривать регион как систему скоординированных иерархических и горизонтальных социально-экономических связей и отношений, находящихся в его составе групп населения и субъектов хозяйствования, то в принципе органы регионального управления должны действовать в трех направлениях: определять наиболее перспективные сферы экономического роста и социального развития; обеспечивать баланс отношений бизнесов разного масштаба и социальных групп населения; обеспечивать защиту всем участникам социально-экономических отношений в регионе.

В процессе регионального управления следует существенно расширить перечень рисков, связанных с производственной, социальной, экономической, финансовой сферами деятельности хозяйствующих субъектов, включив в его состав смежные группы рисков. Таким образом, алгоритм регионального управления рисками включает следующие элементы: создается список потенциально возможных нежелательных финальных событий, к которым может привести реализация планируемого решения; для полученного списка формируется набор количественных и качественных характеристик цепочек нежелательного развития событий, на основе которых выбираются показатели риска; идентифицируются варианты исходных ситуаций, определяются фак-

торы риска и комбинации факторов риска (профиль риска), вероятность воздействия которых принимается в расчет при дальнейшем анализе; описывается возможность проявления факторов. Таким образом, выбирается математическая модель неопределенности ситуации принятия решения.

Далее на основе ранее выбранных количественных и качественных характеристик цепочек нежелательного развития событий и с учетом типа математической модели выбираются показатели риска. Для каждой исходной ситуации определяются цепочки нежелательного развития событий, которые могут быть следствием данной исходной ситуации или проявления некоторого фактора риска, а затем строится модель, оцениваются и интерпретируются полученные значения выбранных показателей риска пробного решения. Осуществляются выбор методов управления рисками, поиск адекватных мер по устранению их воздействия. Проводится повторный анализ пробного решения с учетом снижения воздействия риска в результате использования программы превентивных мероприятий. Программа может пересматриваться до тех пор, пока не будет обеспечен приемлемый уровень риска. Результат разработки управляющих воздействий — это совокупность мероприятий, направленных на снижение и предупреждение негативного воздействия рисков.

Существенно облегчить решение задач *регионального риск-менеджмента* могла бы автоматизация процессов идентификации и планирования реагирования на риски, поскольку это значительно повышает эффективность работы региональной администрации. Следует отметить, что количественная оценка предпринимательских рисков на уровне региона осуществляется в основном в целях инвестиционного проектирования с использованием современных информационных технологий. При этом имеется широкий спектр методик количественного анализа предпринимательских рисков. Существует большое число программных пакетов, поддерживающих те или иные процессы управления рисками. Однако подобрать комплексную систему управления рисками, которая могла бы обеспечить автоматизацию всего процесса управления рисками, начиная с создания плана управления рисками и заканчивая контролем исполнения плана реагирования на риски, довольно сложно. В качестве основных требований к полнофунк-

циональной системе управления рисками можно выделить следующие: поддержка всего жизненного цикла управления рисками (планирование управления рисками, идентификация, анализ, планирование реагирования, мониторинг и контроль); поддержка анализа всех составляющих риска (стоимостной, временной, ресурсной); поддержка различных методов расчета и моделирования; широкие графические возможности и автоматическая генерация отчетов; документирование и поддержка базы данных по рискам.

Существует несколько сотен систем, так или иначе реализующих функции управления рисками. Некоторые из них представляют собой информационные системы поддержки управления проектами, в которых присутствует модуль управления рисками; другие являются приложениями и дополнениями систем календарного планирования либо самостоятельными программными продуктами по управлению рисками.

Процесс реализации антикризисных процедур применительно к деятельности предприятий-должников называется *антикризисным процессом*.

Как показывает мировой опыт, антикризисный процесс в условиях рыночной экономики — это управляемый процесс. В этой связи необходимо выделить два понятия: антикризисное управление и антикризисное регулирование.

Антикризисное управление — это совокупность форм и методов реализации антикризисных процедур применительно к конкретному предприятию-должнику.

Механизм антикризисного управления предприятием-должником состоит из следующих основных подсистем:

- диагностики финансового состояния и оценки перспектив развития бизнеса предприятия;
- маркетинга;
- антикризисной инвестиционной политики;
- управления персоналом;
- производственного менеджмента;
- ликвидации предприятия.

Антикризисное регулирование — это макроэкономическая категория. Оно содержит меры организационно-экономического и нормативно-правового воздействия со стороны государства, на-

правленные на защиту предприятий от кризисных ситуаций, предотвращение банкротства или ликвидацию в случаях нецелесообразности их дальнейшего функционирования.

Всякое предприятие, осуществляющее коммерческую деятельность, вступает в отношения с налоговыми органами, банками, другими предприятиями (поставщиками, потребителями) и т. д. В процессе этих отношений у предприятия возникают определенные обстоятельства, которые могут привести к тому, что предприятие станет должником и будет обязано в некоторый срок совершить в пользу другого лица определенные действия, а именно произвести платеж, поставить товар, исполнить услугу и т. д.

Лицо, по отношению к которому возникло обязательство, называется кредитором.

Кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязательств, а также возмещения убытков, причиненных неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств. Это предусмотрено законодательством.

Иски кредиторов рассматриваются арбитражным судом.

Обязательства кредиторов могут быть подразделены на следующие группы:

1) обязательства перед фискальной системой. Это обязательства по налогам, штрафам, пени перед бюджетами, платежами в Пенсионный фонд РФ, Дорожный фонд, другие фонды, т. е. те обязательства, по которым необходимо платить в установленном порядке независимо от воли предприятия;

2) обязательства перед финансово-кредитной системой, т. е. обязательства перед банками, финансовыми компаниями в случае, если предприятие взяло ссуду или заем в денежной форме или в виде ценных бумаг на основе кредитного договора. Сюда же входят обязательства перед страховыми компаниями, где предприятие как бы берет будущий заем под свои страховые риски;

3) обязательства перед кредиторами за поставленные ими товары или услуги. Это обязательства перед другими предприятиями, которые возникают в результате договора;

4) обязательства перед акционерами и работниками предприятия (внутренний долг). В эту группу входят обязательства по оплате труда, выплате премий, дивидендов и т. д.).

Обязательства предприятий, возникающие в ходе его финансово-хозяйственной деятельности, имеют определенные сроки исполнения.

Нарушение сроков исполнения обязательств ведет к возникновению у контрагентов рисков. Чем больше рисков создает предприятие контрагентам, чем чаще и длительнее оно задерживает исполнение обязательств, тем менее надежным оно выглядит в глазах партнеров, контрагентов, собственных работников и т. д.

Такое предприятие обретает репутацию ненадежного партнера, недобросовестного плательщика, налогоплательщика, работодателя и т. д.

Ненадлежащее исполнение обязательств свидетельствует:

— о необязательности как о стиле взаимодействия с партнерами, если предприятие располагает ресурсами, достаточными для выполнения имеющихся обязательств;

— дефиците или кризисе возможностей для исполнения обязательств.

Необязательность как стиль взаимодействия влечет за собой, как правило, отказ партнеров от взаимодействия, штрафы или иные санкции, предусмотренные законодательством и договорами, но в конечном счете партнеры или кредиторы сохраняют шанс на погашение обязательств без особого ущерба.

Предприятие, которое из режима своевременного исполнения обязательств переходит в зону ненадлежащего исполнения, исполнения со сбоями и срывами, вплоть до безнадежного состояния, становится как партнер неплатежеспособным, или несостоятельным, наносящим ущерб своим кредиторам.

Очевидно, что неплатежеспособность есть некая переменная характеристика, которая может иметь разные градации — от эпизодической до устойчивой (хронической) неплатежеспособности.

Устойчивая, или хроническая, неплатежеспособность предприятия с финансовой точки зрения означает, что такое предприятие:

1) поглощает (с задержкой или безнадежно) ресурсы или средства кредитов: их товары, деньги, услуги — это средства банков, других предприятий, собственных работников, акционеров и т. д.;

2) формирует недоимки по налогам и иным обязательным платежам, что блокирует из-за дефицита средств в полной мере исполнение бюджета, выплату пенсий и т. д.

Иными словами, неплатежеспособное предприятие является носителем финансового ущерба кредиторов, оказывает на них депрессирующие влияние путем изъятия у них ресурсов.

Как правило, несущие ущерб кредиторы пытаются теми или иными методами, в том числе судебными, истребовать исполнение отдельных обязательств, действуя разрозненно или независимо друг от друга.

Обычно успехи одних кредиторов становятся известны другим, которые также выставляют свои требования. Рано или поздно кредиторы вынуждены пойти к совместным согласованным действиям.

В конечном итоге неплатежеспособное предприятие ставит своих кредиторов (и государство в том числе) перед выбором:

1) или дать предприятию некий контролируемый шанс на преодоление внутреннего финансового кризиса, на финансовое оздоровление, что может быть реализовано в рамках некоторого ограниченного во времени (временного) соглашения;

2) или выставить требования о ликвидации данного предприятия и продажи его имущества, чтобы за счет этого удовлетворить полностью или хотя бы частично требования кредиторов.

Однако здесь выбор стоит не только перед кредиторами. Сам должник, оценивая собственное кризисное состояние и свою неспособность к расчету по обязательствам, может поставить вопрос о диалоге с кредиторами или о собственной ликвидации как предприятия.

Банкротство есть возможный юридический итог неблагоприятного развития финансового состояния предприятия (когда предприятие проходит путь от эпизодической до устойчивой (хронической) неспособности удовлетворять требования кредиторов), при котором его способность своевременно погашать долги прогрессивно уменьшается.

Отсюда следует, что первоначальные причины или предпосылки банкротства зарождаются внутри предприятия, в том числе в структуре его капитала, из-за чего по каким-то причинам возникает регулярная неспособность платежа.

Вообще существует множество причин *неплатежеспособности*. Однако в конечном итоге их можно свести к двум:

1) отставанию от запросов рынка (по предлагаемому ассортименту товаров, качеству, цене и т. д.) В этом случае можно говорить о болезни бизнеса;

2) неудовлетворительному финансовому руководству предприятия, когда оно избыточно отягощается обязательствами. В данном случае можно говорить о болезни финансового управления, или менеджмента.

В современной экономической жизни понятия “несостоятельность” и “банкротство” являются едва ли не самыми распространенными. Эти термины имеют экономическое и юридическое значение.

Основным юридическим документом, регламентирующим вопросы банкротства, является Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”.

Из законодательства о банкротстве вытекают следующие положения:

1. Должник может быть признан банкротом только на основании решения арбитражного суда или объявить себя банкротом сам (в случае добровольной ликвидации).

2. Критерием несостоятельности должника является его неплатежеспособность, когда должник не может полностью расплатиться по своим долгам.

Основные принципы риск-менеджмента организации можно представить на рис. 14.

При построении *системы риск-менеджмента на предприятии* необходимо применение сочетания структурно-организационного и процессно-функционального подходов, которое учитывает уровень риска, меры управления рисками, основные мероприятия по управлению рисками, процесс управления и организационные структуры управления рисками и их функции.

По мнению специалистов, организационная структура системы риск-менеджмента должна представлять собой матричную структуру, основанную на взаимодействии вертикали функциональных отделов с горизонталью направлений развития вокруг основных методов и приемов процесса управления рисками, а именно: оценка риска, перспективное развитие, превентивные мероприятия, самострахование, страхование, контроль и мониторинг интегрального и остаточного рисков. Это позволит более

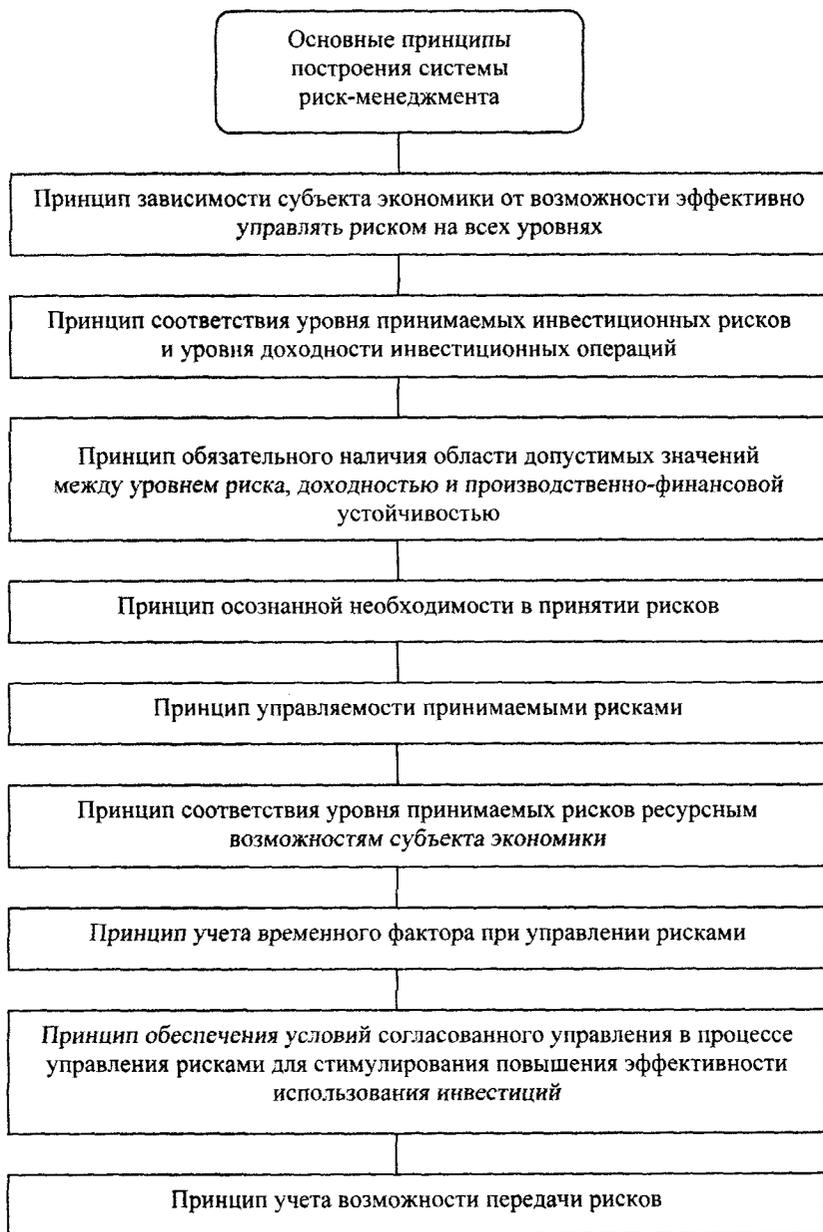


Рис. 14. Основные принципы построения системы риск-менеджмента

гибко адаптироваться к различным факторам неопределенности, используя различные методы управления рисками.

Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод, что в качестве продукта поддержки процессов управления рисками в процессе управления экономикой региона может использоваться как специализированная система, так и модуль управления рисками многофункциональной системы поддержки управленческих решений. При этом понимание риска в системе регионального менеджмента означает возможность социальных, финансовых и прочих потерь, выраженных в том числе в снижении валового регионального продукта, инвестиций, доходов, деловой активности населения и т. д. Реализация основных задач региональной модели риск-менеджмента позволяет составить опережающий прогноз, оценить риски, составить план мероприятий оперативного реагирования на выявленные угрозы.

Кроме того, учитывая место риск-менеджмента в антикризисном управлении, его роль в управлении региональным развитием становится еще более значимой. В условиях мирового финансового кризиса и при текущей обстановке в нашей стране риск-менеджмент в управлении является одним из основных средств, с помощью которого будет достижимо успешное развитие экономики как в регионах, так и по стране в целом.

Конечно, это относится не только к сфере государственного управления, но и к управлению той или иной организацией, однако в конечном итоге все взаимосвязано, и принципы риск-менеджмента следует применять как в бизнесе для предотвращения падения прибыли, так и в государственном управлении для предотвращения кризисных ситуаций.

Вопросы для самопроверки

1. Что понимается под региональным управлением? В чем его цели? Выделите наиболее значимые региональные интересы.
2. Охарактеризуйте принципы регионального управления. Какие методы применяются в региональном управлении?
3. Назовите виды управления региональной экономикой.
4. В чем заключаются экономическое управление и администрирование?
5. В чем суть целевых комплексных программ? Каковы их виды, порядок разработки?

6. Назовите методы государственного регулирования территориального развития.

7. Как формируются и функционируют региональные рынки?

8. Что представляет собой организационная структура управления экономикой региона?

9. Какие особенности характеризуют формирование новых организационных структур управления в регионе?

10. Какие факторы влияют на формирование и развитие организационных структур управления экономикой региона?

11. Правильно ли термины “государственное управление” и “менеджмент” употреблять как синонимы?

12. Охарактеризуйте понятие “региональная собственность”.

13. Что необходимо для эффективного управления региональным хозяйством? Как определить его критериальную оценку?

14. Охарактеризуйте инструменты государственного управления. Назовите принципы государственного управления.

15. Какие вы знаете механизмы управления экономикой региона?

16. Какие вы знаете технологии управления экономикой региона?

17. Что представляет собой система региональных целевых программ?

18. Приведите примеры федеральных, региональных комплексных целевых и межгосударственных программ.

19. Охарактеризуйте приоритетные национальные проекты в регионах РФ. Каковы функции исполнения национальных проектов, возлагаемые на структуры федерального центра и на региональные органы управления?

20. Что такое конкурентоспособность?

21. Что такое конкурентоспособность региона? В чем состоит специфика конкурентоспособности региона?

22. Назовите направления конкуренции регионов.

23. В чем суть управления развитием конкурентных преимуществ региона?

24. Дайте определение кластера. Назовите главные признаки региональных кластеров.

25. Какое влияние оказывает кластер на экономику региона?

26. В каких региональных документах необходимо учитывать кластерное развитие?
27. Назовите основные функции управления региональными рынками.
28. Назовите основные теории функционирования региональных рынков.
29. В чем смысл общерегиональной рыночной конъюнктуры?
30. Назовите факторы рыночной конъюнктуры.
31. Как определяется эффективность управления региональными рынками?
32. Как вы понимаете термины “риск” и “неопределенность”?
33. Какие существуют виды рисков? Дайте их классификацию.
34. Назовите источники возникновения рисков.
35. Как вы понимаете региональный риск-менеджмент? Каковы основные принципы построения системы риск-менеджмента?
36. Охарактеризуйте антикризисный процесс, антикризисное управление и его механизм. Как осуществляется антикризисное регулирование? Какие вы знаете признаки банкротства?
37. Назовите причины неплатежеспособности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концепция модернизации действующей системы управления национальной и региональными экономиками

Практическая реализация новых земельных отношений, основанных на рыночных механизмах, вызывает необходимость решения большой группы проблем комплексного развития национальной, региональных, муниципальных, отраслевых и корпоративных экономик.

Проблема совершенствования государственного управления, как правило, исследовалась отдельно, применительно к федеральному, региональному или же местному уровням функционирования с разных теоретических позиций. Так, на *федеральном* уровне управление национальной экономикой в основном рассматривалось как элемент обеспечения устойчивого развития и повышения конкурентоспособности отдельных ее отраслей и производств. Пути совершенствования управления *территориальным* развитием обосновывались преимущественно с теоретических позиций размещения производительных сил, организации совершенствования территориальных систем расселения, унифицированных принципов управления системой межбюджетных отношений и др. Вопросы совершенствования управления *муниципальными* образованиями решались на основе остаточного принципа финансирования.

При этом *земельно-ресурсный фактор* социально-экономического развития страны и ее территориальных образований, как правило, игнорируется на всех уровнях управления и рассматривается как самореализующийся механизм развития. Это не только не позволяет достаточно полно и всесторонне учесть особенности социально-экономического развития отдельных субъек-

тов Федерации в национальном экономическом пространстве, но также и не создает возможностей и условий для обеспечения технологического процесса в развитии отраслевых подсистем.

В результате в настоящее время продолжается обострение проблем, связанных с отсутствием эффективной земельной политики на национальном и региональных уровнях.

Необходимо отметить, что землеустройство было и остается важнейшим инструментом земельных преобразований, который обеспечивает реализацию законодательных и управленческих решений в области использования, охраны и оборота земель различного назначения. И вполне закономерно, что землеустройство определено одним из основных направлений государственной политики использования земельного фонда “Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы”, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р.

В США землеустройство регламентируется модельным законом о развитии землепользования, а организуется Федеральным бюро землеустройства, являющимся подразделением Федерального департамента внутренних дел. В структуру Бюро, организованного в 1946 г., входят 12 отделений штатов, 58 отделений графств, 140 местных отделений. В их ведении находится 384,1 млн га земель (41 % территории США).

Основные функции Федерального бюро землеустройства следующие: подготовка планов регионального развития землепользования; проведение земельных съемок, ведение земельно-информационных систем и содержание земельных архивов 31 штата; проведение землеустройства на федеральных землях; мониторинг природных ресурсов; продажа федеральных земель и покупка земель в федеральную собственность; выдача лицензий и других разрешений на исследование земель и полезных ископаемых; инспектирование и земельный контроль; проектирование и строительство дорог, зданий и коммуникаций.

Для проведения научных исследований в области регулирования земельных отношений, землепользования и землеустройства в различных странах мира с целью выбора наиболее эффективных моделей использования земель и их охраны в США с 1974 г. действует Институт земельной политики им. Линкольна, имею-

щий свой Центр изучения земельной политики и подготовки кадров на Тайване (Китай). Институт готовит для федерального правительства предложения по совершенствованию земельной политики в США и других государствах мира с учетом происходящих изменений в политике, экологии, экономике и социальной жизни.

При обосновании доктринальных основ системы государственного управления социально-экономическим развитием страны следует опираться на теоретические основы и тенденции формирования структуры рассматриваемого объекта. В практике территориального экономического устройства страны чрезвычайно особая роль Земли, землепользования и землеустройства известна была далеким нашим предкам. Необходимо при этом отметить, что истоки современной теории и наук о Земле связаны с именами выдающихся отечественных ученых: М. В. Ломоносова, В. И. Вернадского, А. Т. Болотова, В. В. Докучаева, В. Р. Вильямса, П. А. Костычева, А. Н. Энгельгарда, Н. П. Рудина, Н. Д. Кондратьева и др.

Так, М. В. Ломоносов проявлял большой интерес к земле, ее недрам и богатствам, а значит, к хозяйству, к экономике. Одним из проектов ученого, касающихся сельского хозяйства, является “Мнение о учреждении Государственной Коллегии (сельского) земского домоустройства”. Этот документ (к сожалению, незавершенный) имеет план организации задуманного учреждения — специальной коллегии, предназначенной прежде всего для изучения как сельского хозяйства, так и самого сельского населения. В документе отражается забота о развитии земледелия, лесоводства, дорог и каналов, отмечается значение ремесел в деревне, уделяется внимание размещению сельского хозяйства и промышленности, рыболовству и коневодству. Все это можно отнести к процессам по организации территории, причастности М. В. Ломоносова к становлению экономической мысли России, основам отечественного менеджмента и маркетинга. Он впервые указал на зависимость всех сфер национальной экономики и развил концепцию естественного порядка. Основными экономическими положениями М. В. Ломоносова являются идеи о месте и роли природно-ресурсного потенциала России в ее социально-экономическом развитии. Природу, минерально-сырьевой комплекс ученый считал великим преимуществом, даром свыше и квалифицировал условием благополучия россиян.

Другой русский ученый А. Т. Болотов отмечал, что важны частные вещи (обработка земли, удобрение, содержание животных и др.), но гораздо важнее и эффективнее создание фундаментального основания (лучшее разделение земель на поля, расселение деревень, оптимизация соотношения земледелия и животноводства), что также можно отнести к действиям по организации территории и процессам государственного управления экономикой с целью максимальной экономической эффективности хозяйствования.

Ученые-экономисты, включая Адама Смита, понимали, что первопричина многих экономических проблем кроется в бесконтрольном земельном рынке, а также в способе присвоения дохода от земли между людьми, где основная составляющая — земельная рента.

В результате исследований этих и других ученых в настоящее время сформулированы принципы рационального землепользования, основывающиеся: на оценке роли геологических процессов в формировании облика и структуры Земли, единстве и взаимосвязанности внутреннего и внешнего кругооборота веществ в природе, целостности и обусловленности географических, геологических, биологических и других процессов землепользования, необходимости рационального отношения к сохранению природы и др. В настоящее время этим принципам следуют многие развитые страны, памятуя о том, что как объект хозяйствования Земля существует независимо от людей, служит местом их дислокации, формирует условия проживания, структуру экономических, политических, социальных, экологических отношений, потребностей и интересов. Наряду с этим современные теоретические воззрения на землепользование обосновывают необходимость учета в процессе управления ряда новых тенденций и особенностей. В частности, отмечается, что во многих районах планеты ее ресурсы исчерпаны и дальнейшее увеличение доли агросферы в общественном производстве невозможно.

Земля является главным национальным достоянием нашей страны, которое, к сожалению, пока еще не рассматривается в качестве одного из важнейших *ресурсоформирующих* активов системы государственного управления. В связи с этим разработка стратегий и управленческих решений социально-экономического

развития страны и ее регионов на долгосрочную перспективу должна быть ориентирована на повышение эффективности земельной политики не только на федеральном уровне, но также и на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, непосредственно осуществляющих управленческую деятельность по организации рационального использования, перераспределения и охраны земель. Это подтверждается опытом рационального управления земельными ресурсами, накопленным к настоящему времени в экономически развитых странах, ориентированным не только на решение региональных и местных задач, но также и на обеспечение экономического роста, увеличение продуктивности угодий, преодоление бедности, достижение социальной справедливости, демократизацию общества, эффективное и бережное землепользование.

Концепция государственного управления социально-экономическим развитием России (далее — Концепция) должна строиться на принципах и механизмах, обеспечивающих гармонизацию и сбалансированность взаимоотношений федеральных, региональных, местных органов власти и населения в обеспечении комплексного развития территориальных систем жизнеобеспечения, удовлетворения потребностей и повышения уровня жизни населения. Она должна представлять собой систему взаимосогласованных всеми ветвями власти и социальными группами населения взглядов на общие для них цели, приоритеты, пути, мероприятия, средства, механизмы и этапы их практической реализации в процессе социально-экономических преобразований страны, а также ее регионов в условиях глобализации мирового хозяйства и ориентации на интеграцию в структуру мировой экономики.

Основополагающими принципами Концепции следует обозначить обязательность, взаимную заинтересованность, согласованность участия всех ветвей власти в управлении территориальным развитием, самостоятельность регионов в определении направлений и глубины участия в территориальном разделении общественного труда, приоритетность, постепенность, последовательность и этапность осуществления необходимых мероприятий, программ и проектов по повышению эффективности использования имеющегося природно-ресурсного, земельного, социально-демографического, производственно-технологического, интел-

лектуального, экологического и других составляющих совокупного национального потенциала для достижения устойчивых темпов экономического роста, повышения уровня и качества жизни населения и конкурентоспособности страны в мировом хозяйстве.

На основе этой Концепции должна осуществляться разработка стратегий развития регионов и административно-территориальных образований, которые должны носить комплексный характер, нацеленный на преобразования и модернизацию всех сторон общественного развития, долговременность действия, сопрягаемость с глобальной государственной стратегией общественного развития и ее составляющими (экономической политикой, национальной безопасностью, оборонной доктриной, экологией и т. п.), системную целостность, предполагающую взаимосвязанность и взаимозависимость результатов и затрат регионов между собой в процессе их функционирования и развития.

Необходимость разработки такой Концепции объективно обусловлена сложившимися недостатками и диспропорциями в социально-экономическом развитии регионов, противоречиями между органами управления разных уровней в формировании и выборе путей и направлений использования имеющихся (в стране и регионах) и привлекаемых ресурсов, а также распределении полученных результатов.

В условиях хозяйственной самостоятельности и финансовой независимости предприятий предпринимательского сектора усиление действенности территориального управления можно обеспечить на основе актуализации возлагаемых на него функций по решению не только текущих, но и главным образом стратегических задач. Сейчас территориальное управление в стране выполняет в основном директивную функцию на наполнения федерального бюджета, не имея при этом научно обоснованной стратегии своего развития и не располагая по существу необходимыми полномочиями для выполнения своих обязательств.

Поэтому большое значение при обосновании стратегических направлений развития национальной и региональных экономик имеет исследование процессов и тенденций углубления общественного разделения труда, содержание которых способствует его интеллектуализации и формированию новых видов и форм организации управленческой деятельности. Так, например, под

влиянием углубления разделения труда в настоящее время формируется девелопментская форма предпринимательства, связанная с совершенствованием управления имущественными отношениями с целью приумножения стоимости недвижимости и повышения эффективности его использования. В российской практике выделяют следующие виды девелопмента: земельных участков (ленд-девелопмент), жилой, офисной, торгово-развлекательный, рекреационной, складской, производственный, социальный и др. Но не все эти виды получили распространение по разным причинам, в первую очередь из-за недостаточной разработанности институциональных механизмов регулирования рынка земли и рентных отношений.

Система регионального управления в условиях глобализации должна создавать возможности более целенаправленного, эффективного и масштабного использования рентных факторов обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов страны. В частности, в настоящее время экономическая теория обосновывает необходимость разработки механизмов и принципов формирования и перераспределения: мировой природной ренты (при экспорте минерального, лесного, сельскохозяйственного сырья, создании транснациональных путей сообщения и коммуникаций, развитии туризма), экологической антиренты (в результате хищнического использования лучших природных ресурсов, сверхнормативного загрязнения окружающей среды, зеленых легких планеты, вод мирового океана); технологической ренты (при экспорте высокотехнологичных товаров и услуг); финансовой квазиренты (результат спекулятивных операций в мировых финансовых центрах); научно-образовательной ренты (теневое использование научно-исследовательского и образовательного потенциала) и т. п.

Мировая рента, антирента и квазирента — это сравнительно новые, как правило, не регламентированные действующими институциональными нормами и правилами управления инструментальные категории регулирования производственно-экономических отношений между хозяйствующими субъектами: между государством, собственником земельных, природных или же других (например, интеллектуальных) ресурсов, и пользователем относительно лучших ресурсов, при которых возникают рент-

ные отношения, не получающие пока еще адекватной интерпретации в действующей практике государственного и регионального управления.

Важнейшей функцией территориального управления, которая пока остается вне сферы его действия, является изучение, учет, анализ и прогнозирование социально-значимых общественных потребностей (экономики и населения) на конкретной территории, обоснование эффективных путей их наиболее полного удовлетворения на основе создания конкурентной среды, улучшения институциональных условий использования имеющихся и привлекаемых ресурсов, повышения доходов региональных бюджетов. В связи с этим должны быть усилены прогнозно-индикативная, программно-целевая, сводно-координирующая, балансово-ресурсная, бюджетно-финансовая, контрольно-регулирующая и надзорная функции территориального управления в области социального развития, повышения уровня жизни и социальной защиты населения, жилищной обеспеченности, охраны природы, образования, здоровья. При разработке стратегии комплексного экономического и социального развития административно-территориальных образований следует исходить из результатов анализа и прогнозирования эффективных путей использования региональных факторов экономического роста (численность населения и трудовых ресурсов, их квалификационно-образовательный уровень, социальная инфраструктура, земельные, минеральные, био-, энергетические и другие ресурсы, социальный потенциал, человеческий капитал и т. п.).

Логика и основная целевая посылка Концепции модернизации государственного управления должны быть ориентированы на создание в территориальных образованиях различных уровней функционирования необходимых условий для воспроизводства населения, повышения качества и уровня жизни, приумножение человеческого и социального капитала. Поэтому основным регулятором рационализации взаимоотношений между органами власти федерального, регионального, муниципального уровней и населением, проживающим на данной территории, являются общественные потребности в публичных и частных благах. В настоящее время в действующей системе регионального управления выполнение этой функции не регламентировано законодательно-правовыми

актами и не закреплено за соответствующими структурами власти. Для устранения этого недостатка необходимо осуществить типологию общественных и частных благ, закрепленных за федеральным центром, субъектами Федерации и местными органами власти и регламентировать за ними выполнение этой целеполагающей функции, связанной с созданием нормальных и доступных условий жизнеобеспечения в соответствующих системах расселения населения. При этом следует исходить из того, что потребности и интересы социума, как правило, всегда группируются вокруг распределения, перераспределения, использования и восстановления полезных потребительских свойств, норм и правил владения и пользования земельными ресурсами.

Совершенствование государственного управления земельными ресурсами должно быть ориентировано на повышение эффективности проведения земельной политики не только на федеральном уровне, но в большей степени на уровне регионов и муниципальных образований, непосредственно ведущих деятельность по организации рационального использования, перераспределения и охраны земель.

С этой целью необходимо возратить землеустройству статус *государственного* мероприятия, восстановить на региональном уровне государственные (государственно-частные) проектно-изыскательские организации по землеустройству и использованию земельных ресурсов (земпроекты — гипроземы), создать Государственный научно-исследовательский институт земельных ресурсов и современных землеустроительных технологий при Министерстве экономического развития РФ. Это позволит скорректировать методы, формы и способы государственного регулирования в области землепользования, почвоведения, землеустройства и кадастров.

В Советском Союзе в качестве такой структуры выступали: Комиссия по изучению естественных производительных сил (КЕПС), просуществовавшая до 1930 г., Научно-исследовательский институт организации территории (НИИОТ) (1931–1938) и Государственный институт земельных ресурсов (ГИЗР), последний имел в стране более 20 филиалов и курировал деятельность свыше 100 проектно-изыскательских институтов в сфере землепользования и землеустройства.

Передача значительной части функций и полномочий от федеральных государственных структур в ведение местных органов власти, а также организаций и объединений собственников земли, землевладельцев и землепользователей позволит постепенно восстановить взаимное доверие государства, бизнеса, общества и граждан. Их деятельность должна соответствовать новым современным требованиям профессионального, нравственного и социального порядка и основываться на серьезных научных исследованиях.

Концепцию государственного управления социально-экономическим развитием России следует ориентировать на пропорциональное усиление вертикальной и горизонтальной составляющей функций и факторов территориального управления при выработке и реализации мер и мероприятий по удовлетворению потребностей экономики, а также населения в общественных и частных благах и услугах. Это усиление должно достигаться на основе скоординированных решений по выработке и реализации управленческих решений, гарантирующих достижение равновесного состояния между потребностями и ресурсами, обеспечивающими эффективное функционирование государственного и частного секторов экономики на региональном и национальном уровнях. В этой связи необходимо расширить полномочия региональных и муниципальных администраций и одновременно ограничить полномочия центральной власти по формированию финансовых ресурсов путем уточнения нынешних функций их перераспределения, передав часть из них на уровень управления федеральных округов.

Передача части полномочий по формированию финансовых отношений с центром, которые сейчас закреплены за субъектами Федерации и федеральным правительством, а также полномочий по координации межбюджетных отношений субъектов Федерации, входящих в состав соответствующего федерального округа, на уровень этого же округа позволит повысить действенность механизмов управления горизонтальными связями, которые в настоящее время, как известно, недостаточно эффективны и не выполняют возлагаемых на них функций управления.

Наряду с этой мерой необходимо модернизировать процесс разработки схем формирования бюджетов территориальных обра-

зований, принципов налогообложения затрат и результатов, формирования земельно-имущественных взаимоотношений и др. Необходимо эти принципы увязать со структурой и масштабами земельного и недвижимого имущества субъекта Федерации, включив в его состав не только воспроизводимый капитал (основные и оборотные фонды), но также природный и человеческий капитал.

В качестве одного из важнейших механизмов рационализации взаимоотношений между федеральными, региональными и муниципальными органами власти и населением целесообразно предусмотреть создание комплексной системы стратегического и интегрированного (долгосрочного, среднесрочного и текущего) управления развитием национальной и региональной экономики, конструкция теоретической и методической базы которой должна синтезировать параметры, показатели, критерии взаимодействия верхних и нижних уровней и звеньев управления (включая самоуправление), реализуемых подсистемами: индикативного прогнозирования, программно-целевого национального, градостроительного и поселенческого проектирования (целевые комплексные программы, национальные и региональные проекты, генеральные схемы землеустройства территорий, проекты земельно-хозяйственного устройства территорий населенных пунктов, государственные и региональные программы использования сельскохозяйственных земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, генпланы городов, схемы развития агломераций, районные и муниципальные проекторки), стратегические планы и программы социально-экономического развития городов и муниципалитетов, схемы территориальной организации производства и населения (специальные и особые производственные, торговые, таможенные, рекреационные, инновационные и другие зоны).

В реальной действительности в настоящее время комплекс указанных методов и звеньев управления региональной экономикой, интегрированный с ее национальным звеном, пока еще имеет в нашей стране ограниченное применение. В существующей практике технология государственного прогнозирования социально-экономического развития страны предполагает ограниченное участие субъектов РФ при подготовке сценарных условий на очередную перспективу. При этом территориальная структура эко-

номики формируется пока еще, как правило, только субъектами Федерации в их нынешних административно-территориальных границах без анализа возможных альтернатив их комплексирования, интегрирования и агрегирования.

Кроме того, методология оценки влияния территориальных, институциональных, инновационных, интеллектуальных и структурно-организационных факторов на темпы экономического роста и социально-экономическое развитие страны в целом в настоящее время не разработана и не практикуется в действующей системе управления региональной экономикой. Поэтому действующая технология разработки программы социально-экономического развития страны не способствует формированию целостной и взаимосвязанной стратегии социально-экономического развития регионов. Поскольку одной из главных целей формирования прогнозных стратегий и сценариев экономического роста на национальном и региональных уровнях являются обоснования доходов и расходов государственного и региональных бюджетов, то при таком положении дел не исключается возможность доведения финансовой системы государства до критического состояния, при котором система не способна удовлетворить потребности социально-экономического развития страны и ее регионов.

В отечественной системе управления на протяжении всей истории ее развития, как правило, не уделялось достаточного внимания необходимости согласования локальных и интегральных критериев экономического роста. Эта необходимость только декларировалась теорией. Более того, локальные эффекты в условиях разобщенности и несбалансированности элементов общественного производства и национальных активов зачастую ему противоречат. Поэтому для обеспечения условий повышения интегральной “мощи” страны крайне важно разработать и внедрить такую методологию формирования стратегии развития национальной экономики, которая базировалась бы на взаимосвязанных между собой региональных стратегиях, а последние, в свою очередь, должны формироваться на основе интегральной увязки стратегий социально-экономического развития городов, муниципальных и районных образований. Необходимо при этом также иметь в виду, что в условиях федеративного государства в качестве объектов стратегического территориального управления

должны рассматриваться и исследоваться не только субъекты Федерации, но и другие территориальные, не регламентированные административно-территориальным делением страны, образования и объединения, сгруппированные по разным уровням и целевым ориентирам иерархической структуры управления.

Формирование таких интегрированных горизонтальных и вертикальных объединений возможно и необходимо вследствие наличия региональных систем жизнеобеспечения, образованных на основе сочетания разных принципов рассредоточения государственной власти и функций управления, закрепляемых за соответствующими правительственными организациями и региональными администрациями. В связи с этим при разработке прогнозных гипотез и обоснований стратегий регионального развития необходимо решать задачу классификации и типологии региональных систем с учетом их внутренних свойств, особенностей и тенденций функционирования, характера взаимодействия с другими системами, оценки устойчивости и эффективности позиционирования в общем экономическом пространстве страны. Кроме того, необходимо также учитывать, что жизнеспособность региональной системы определяется в большей степени объективными факторами функционирования, в то время как скорость формирования и развития — наличием качественной системы управления.

При этом в составе факторов и условий развития региональных систем жизнеобеспечения экономическая теория выделяет природно-географические факторы, общность хозяйственной жизни, наличие транспортно-коммуникационной и банковской инфраструктур, культурно-духовный менталитет и социальную общность населения, производственно-технологический, научно-образовательный и интеллектуально-демографический потенциал. Одной из важнейших особенностей Концепции является ее ориентация на расширение применения экономических методов регулирования взаимодействий между различными уровнями управления. Следовательно, в систему управления должна быть включена и нормативно-правовым порядком регламентирована функция более полного и эффективного использования имеющегося социально-экономического потенциала и контроля за ее выполнением.

Важнейшей, но пока еще недостаточно решенной задачей территориального управления на современном этапе социально-экономического развития страны и регионов является расширение сфер, а также механизмов формирования и регулирования прямых и обратных связей в процессе взаимодействия федеральных, региональных, местных структур между собой и с населением, проживающим на данной территории. При этом, с одной стороны, каждая целостная территориальная система может и должна рассматриваться как объект управления по отношению к подсистемам (системам) высшего уровня иерархии. С другой стороны, она может и должна выступать в качестве субъекта управления по отношению к объектам низшего уровня. Управление внутрисистемного характера, таким образом, тесно корреспондируется и переплетается с сигналами, поступающими из внешней среды.

Необходимость модернизации и “достраивания” действующей системы государственного управления механизмами и методами инверсионного управления на основе усиления прямых и обратных связей обусловлено тем, что сейчас в практике регионального управления сложилось резкое несоответствие между взаимодействиями, осуществляемыми органами разных уровней управления. В действующей системе управления, как правило, реализуются в основном прямые связи, идущие от центра к регионам, а обратные связи от населения, региональных и местных органов являются менее действенными, они не всегда учитываются верхними уровнями управления, что обуславливает различные негативные последствия.

Обеспечение сбалансированности бюджета — важнейший принцип стратегического управления развитием национальной и региональных систем. Бюджетно-налоговые инструменты сейчас по существу недостаточно эффективно используются в качестве инструментов расширения выпуска товаров и услуг, увеличения доходов и совершенствования структуры региональных хозяйств. Бюджеты последних, в свою очередь, характеризуются повсеместной дефицитностью. Государство в целом и его региональные звенья из-за этого несут огромные потери, утрачивают перспективы укрепления своих позиций в национальном и мировом экономическом пространстве. Периодически осуществляемые Минфином России попытки усовершенствовать действующий

механизм межбюджетного распределения финансовых ресурсов кардинально не меняют положения дел в этой сфере управления. У членов правительства и в финансовых кругах по этому вопросу нет единой и согласованной точки зрения.

В связи с введением в действие таких законов, как “О стратегическом планировании в Российской Федерации”, “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, “О саморегулируемых организациях” и др., ориентированных на повышение роли и ответственности муниципалитетов и местного самоуправления за обеспечение эффективных результатов социально-экономического развития регионов, целесообразно рассмотреть возможности упрощения и одновременно повышения действенности существующей системы налогообложения. В частности, необходимо проанализировать целесообразность ее упрощения за счет введения одноканальной системы сбора и распределения налоговых платежей. Суть этого нововведения заключается в том, чтобы вместо множества ныне действующих налоговых отчислений ввести на каждом иерархическом уровне хозяйствования один налог, устанавливаемый в проценте от ВРП, коммерческого оборота или же в зависимости от соотношения этих показателей. Например, на уровне района и города без районного деления установить налог в размере 30 % от ВДС, на уровне города с районным делением, в субъекте Федерации — 35 % и т. п. Реализация указанного предложения на практике, как показывают результаты выполненных предварительных расчетов, позволит повысить уровень финансовой обеспеченности социально-экономического развития национального и регионального хозяйства, улучшить прозрачность налоговой системы страны и ее регионов, снизить издержки производства.

Для вывода национальной экономики и ее региональных звеньев на стадию устойчивого развития, повышения объемов, эффективности производства конкурентоспособных товаров и услуг необходимы разработка и внедрение более совершенных механизмов управления инновациями и инвестиционной деятельностью, в том числе не только за счет совершенствования механизмов и методов использования профицита, но также путем модернизации использования дефицитных методов в управлении инновациями и нововведениями в стране и регионах. Это означает,

что в зависимости от складывающихся условий и особенностей функционирования экономики страны и регионов должны выбираться такие приоритеты их развития, которые позволяют реализовать этот (профицитный или же дефицитный) ресурс наиболее эффективным и выгодным как для экономики страны, так и для хозяйства конкретного региона способом в условиях инновационного развития.

Теоретическая и методологическая база управления инновациями и инвестиционной деятельностью применительно к условиям функционирования национальных и региональных экономик в настоящее время достаточно глубоко разработана и позволяет в целом отдельным из них эффективно решать комплекс стратегических проблем и задач, формирующихся под влиянием изменений окружающей среды и мирового экономического пространства. Однако проблемы методологического обеспечения управления инновациями и инвестиционной деятельностью с учетом специфики трансформационного периода экономики России, ориентированной на широкую модернизацию и тиражирование инноваций, пока еще требуют дополнительных исследований. Особенно это касается модернизации действующей модели регулирования межбюджетных отношений, структура которой, как уже было отмечено, воспроизводит в худшем виде технологию управления централизованной экономикой и не учитывает новые формы экономических отношений в мировом и национальном хозяйстве, основанные на рентных принципах и критериях регулирования.

Отсутствие научно обоснованных механизмов и методов экономического регулирования земельно-имущественных отношений, рентных доходов предприятий и организаций, которые в существующей системе управления распространены повсеместно, во всех сферах и видах общественного производства, в производственной и социальной сферах, на рынке девелоперских и других услуг, приводит к серьезным последствиям, связанным с укрывательством и отмыванием нелегальных доходов.

Используемые в системе управления механизмы регистрации, надзора, учета, изъятия, распределения и потребления рентных доходов (например, горной ренты и др.) не позволяют пока еще решать эту задачу, что, в свою очередь, способствует негласному и несправедливому присвоению национального богатства страны

и регионов теми экономическими структурами, которые не имеют непосредственного отношения к источникам его формирования. Часть средств, получаемых от рентных источников, например горной ренты, остается в отраслевых монополиях либо распределяется по многочисленным операциям транзакционной цепочки, направляется на поддержание убыточных, неперспективных производств и предприятий, попадает в распоряжение коммерческих структур, а также используется для личного обогащения.

Решение указанных и других проблем совершенствования государственного управления социально-экономическим развитием страны, ее корпоративными, отраслевыми, региональными, муниципальными звеньями, таким образом, связано с формированием нового, но пока еще недостаточно четко обозначенного в теории и методологии предмета управления территориальным развитием, ориентированного на обеспечение нормальных и доступных условий жизнедеятельности населения в местах его проживания, взаимодействующего, с одной стороны, с институциональной средой управления, а с другой — с государственным и частным секторами общественного производства.

Основными задачами предмета исследования теории региональной экономики и территориального развития должно стать уточнение теоретико-методологических основ и фундаментальных предпосылок модернизации региональной системы выработки управленческих решений; разработка механизмов гармонизации экономических отношений между хозяйствующими субъектами разных типов организации производства и форм собственности; типология региональных систем и процессов массового обслуживания населения; совершенствование методов и механизмов организации регулирования функционированием и развитием территориальных систем жизнедеятельности и социального развития в условиях социально-ориентированной рыночной системы хозяйствования и др.

Научная проработка изложенных и других подходов, их конструктивная трансформация и органическое встраивание в процессы выработки, принятия, реализации и контроля выполнения управленческих решений на национальном и региональном уровнях, включая формирование целевых ориентиров, модернизацию методологического, методического, информационно-ста-

тистического, организационно-структурного, институционального, законодательно-правового обеспечения Концепции, позволит устранить ряд существенных недостатков, присущих действующей системе государственного управления социально-экономическим развитием страны, ее региональных образований и систем.

Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте земельно-имущественные отношения как важнейший ресурсный актив развития национальной экономики.

2. Назовите принципы и механизмы построения Концепции государственного управления социально-экономическим развитием России и ее регионов.

3. В чем смысл совершенствования государственного управления социально-экономическим развитием страны и ее регионов?

4. Расскажите о концепция модернизации действующей системы управления национальной и региональной экономикой.

5. Каковы методы и механизмы регулирования процессов экономической интеграции регионов Российской Федерации?

ЛИТЕРАТУРА

Официальные материалы и нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
5. Земельный кодекс Российской Федерации.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации.
9. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 “О банках и банковской деятельности”.
10. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ “О естественных монополиях в Российской Федерации”.
11. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике”.
12. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ “О землеустройстве”.
13. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”.
14. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”.
15. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ “О промышленной политике в Российской Федерации”.
16. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г.
17. Стенографический отчет о заседании Государственного совета “О развитии строительного комплекса и совершенствовании градостроительной деятельности в Российской Федерации”, 17 мая 2016 г.

18. Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию при Президенте Российской Федерации “О подготовке и реализации стратегии научно-технологического развития страны на долгосрочный период”, 21 января 2016 г.

19. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 “О долгосрочной государственной экономической политике”.

20. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 “Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации”.

21. Постановление Правительства Российской Федерации № 327 от 23 марта 1996 г. “Основные положения региональной политики в Российской Федерации”.

Монографии, статьи

22. *Абалкин Л. И.* Экономическая стратегия для России: проблема выбора. — М.: ИЭ РАН, 2007.

23. *Абель Э., Бернанке Б.* Макроэкономика. — М.: Наука, 2009.

24. *Айзард У.* Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. — М.: Мысль, 1973.

25. Актуальные проблемы экономики и управления на современном этапе. Сб. науч. тр. — Вып. 4 / Под ред. М. П. Бурова и С. В. Шмаева. — М.: ГУЗ, 2016.

26. *Алаев Э. Б.* Экономико-географическая терминология. — М.: Мысль, 1977.

27. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. — М.: Дело, 1994.

28. *Буров Е. Е.* Землеустройство. — Курск: Курская деревня, 1928.

29. *Буров Е. Е.* Планировка хозяйственных центров. — М.: НИИОТ, 1937.

30. *Буров М. П.* Продовольственная безопасность и концептуальные подходы по совершенствованию аграрной политики и государственного управления экономикой страны // Международный сельскохозяйственный журнал. — 2014. — № 6. — С. 68–72.

31. *Буров М. П.* Межевание и земельный кадастр как основа государственности, упорядочения территорий и социально-экономического развития страны // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2016. — № 5. — С. 1–15.

32. Буров М. П. Хозяйственная реформа 1965 года и наведение порядка в землепользовании могли стать прологом эффективного построения рыночной экономики в России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2016. — № 1. — С. 10–17.

33. Буров М. П. Приоритеты в инвестиционной деятельности / Экономика строительства. — 1991. — № 1. — С. 42–50.

34. Буров М. П. Творческое наследие профессора Хауке О. А., современные проблемы землепользования и государственного регулирования экономики // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2016. — № 7. — С. 1–17.

35. Буров М. П. Экономические преобразования в стране в условиях глобализации: национальный и региональные аспекты. — М.: ИТК “Дашков и К”, 2011.

36. Буров М. П. Формирование программы работ строительных организаций и вопросы повышения эффективности капитального строительства на современном этапе. — М.: Научно-технический фонд; Знание, 1995.

37. Буров М. П. К истории развития землеустройства и землеустроительной науки // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2009. — № 2. — С. 33–49.

38. Вебер А. Теория размещения промышленности: Пер. с англ. — Л.; М.: Книга, 1926.

39. Вернадский В. И. Философские мысли натуралиста. — М.: Наука, 1988.

40. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера. — М.: Айрис Пресс Рольф, 2002.

41. Вольский А. Максимизация инновационного фактора — решающее условие устойчивого развития современных экономических систем // Деловая жизнь России. — 1999. — № 1. — С. 3–10.

42. Всемирная энциклопедия: философия / Под науч. ред. А. А. Грицанова. — М.: АСТ, 2001.

43. Глазьев С. Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития / РАН, Научный совет по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию. — М.: Русский биографический институт: Институт экономических стратегий, 2015.

44. Глазьев С. Ю. Последняя мировая война: США начинают проигрывать. — М.: Книжный мир, 2016.

45. Гранберг А. Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. — 2009. — № 2. — С. 166–178.

46. Гранберг А. Г. Регулирование регионального развития и региональная экономическая политика в Российской Федерации. — М.: СОПС, 2000.

47. Декарт Р. Избранные произведения. — М.: Мысль, 1950.

48. Джеймс П., Мартин Дж. Все возможные миры. История географических идей. — М.: Прогресс, 1988.

49. Дружер П. Ф. Эпоха разрыва. Ориентиры для нашего меняющегося общества. — М.: Вильямс, 2007.

50. Иванов В. М., Чистяков Е. Г., Шульга В. А. Экономическая интеграция национальных хозяйственных систем. — М.: РЭА им. Г. В. Плеханова, 2001.

51. Инновации в строительстве и строительной индустрии / Под общ. ред. М. П. Бурова. — М.: Наука-Бизнес-Паритет, 2013.

52. Интеллектуальная экономика — технологические вызовы XXI века / Под ред. О. С. Сабдена, Е. А. Наумова. — Алматы: Эксклюзив, 2009.

53. Климанов В. В. Региональные системы и региональное развитие в России. — М.: УРСС, 2004.

54. Колосовский Н. Н. Теория экономического районирования. — М.: Мысль, 1969.

55. Коптюг В. А. Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г.). — Новосибирск: СО РАН, 1992.

56. Лаппо Г. М. Города России. Взгляд географа. — М.: Новый хронограф, 2012.

57. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: Либроком, 2009.

58. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. — М.: ЛЕНАНД, 2012.

59. *Лексин В. Н.* Федеративная Россия и ее региональная политика. — М.: ИНФРА-М, 2008.
60. *Лексин В., Швецов А.* Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал. — 2003. — № 4. — С. 65–72.
61. *Леш А.* Географическое размещение хозяйства: Пер. с англ. — М.: Иностранная литература, 1959.
62. *Лойко П. Ф.* Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее): В 2 кн. — М.: ГУЗ, 2009.
63. *Мацнев Д. А.* СНГ: межгосударственное регулирование экономической интеграции. — М.: РАГС, 2003.
64. *Медведев Д.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. — 2015. — № 10. — С. 5–29.
65. Межрегиональное сотрудничество: опыт и перспективы / Научно-исследовательский институт государственного управления; под ред. М. П. Бурова. — М.: Русский мир, 2003.
66. Межрегиональное сотрудничество сегодня. Общегородской семинар по проблемам межрегионального сотрудничества (29 апреля 2004 г.). Комитет межрегиональных связей и национальной политики города Москвы / Под общ. ред. и с предисловием М. П. Бурова. — М.: Московские учебники и картолитогрфия, 2004.
67. Методические рекомендации к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. — М.: Экономика, 1980.
68. *Митрофанов А. И.* Отраслевой план капитальных вложений. — М.: Экономика, 1972.
69. Москва — наш общий дом / Под общ. ред. и с предисловием М. П. Бурова. — М.: ГУ МДН, 2005.
70. *Мурычев А. В.* Алгоритм действия. — М.: Finarty, 2016.
71. На страже инноваций в строительстве: история и современность ГУП “НИИМосстрой” / Под науч. ред. М. П. Бурова. — М.: Экономика, 2013.
72. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). — М.: Прогресс, 1989.
73. *Некрасов Н. Н.* Научные проблемы генеральной схемы размещения производительных сил СССР. — М.: Экономика, 1966.
74. *Некрасов Н. Н.* Региональные проблемы и территориальное планирование в социалистических странах. — М.: Наука, 1978.

75. Некрасов Н. Н. Региональные агропромышленные комплексы СССР. — М.: Наука, 1979.
76. Нуреев Р. М. Россия: обеспеченности институционального развития. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
77. Попаренко Я. В. Формирование межрегиональных административно-хозяйственных образований на современном этапе. — М.: ИНФРА-М, 2003.
78. Портер М. Конкуренция: Пер. с англ. — М.: Вильямс, 2005.
79. Погодина Т. В. Рыночное и государственное регулирование экономики региона. — М.: Экономика, 2000.
80. Польшин А. О. Межрегиональная экономическая дифференциация. Методы анализа и государственного регулирования. — М.: УРСС, 2003.
81. Предпринимательство и бизнес: финансово-экономические, управленческие и правовые аспекты устойчивого развития / Под общ. ред. М. А. Эскиндарова. — М.: ИТК “Дапков и К^о”, 2016.
82. Региональные проблемы преобразования экономики: международное сотрудничество и межрегиональная интеграция: материалы первого международного форума / Под общ. ред. акад. Н. Я. Петракова. — М.: Перо, 2013.
83. Родоман Б. Б. Территориальные ареалы и сети. — Смоленск: Ойкумена, 1999.
84. Самофалова Е. В., Кузьбожиев Э. Н., Вертакова Ю. В. Государственное регулирование национальной экономики. — М.: Кнорус, 2006.
85. Смирнов В. М. Государственные корпорации в региональной экономике.— М.: ВГНА Минфина России, 2010.
86. Смирнов В. М. Концепция модернизации государственного регулирования социально-значимых отраслей региональной экономики в России: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. — М.: ВГНА Минфина России, 2012.
87. Сорокин Д. Низкие зарплаты тормозят прогресс и рост экономики // Российская газета. — 2016. — 17 мая. — С. 11.
88. Сотрудничество во имя процветания / Под общ. ред. и с предисловием М. П. Бурова. — М.: ГУ МИЦ, 2005.
89. Трейвиш А. И., Нефедова Т. Г. Экономическое пространство России: проблемы регионального рассмотрения // Россия и

СНГ: дезинтеграционные и интеграционные процессы. — М.: ИГ РАН, 1995.

90. Фролов В. Россия через 15 лет // Профиль. — 2005. — 23 мая. — С. 18–24.

91. Футурологический конгресс: будущее России и мира. — Материалы Всероссийской научной конференции, 14 июля 2010 г. — М.: Институт развития фондового рынка, 2010.

92. Хачатуров Т. С. Советская экономика на современном этапе. — М.: Мысль, 1975.

93. Хачатуров Т. С. Инвестиционная политика природопользования. — М.: Наука, 1989.

94. Чистяков Е. Г. Совершенствование регулирования естественных монополий в экономическом пространстве страны // Вестник Российской академии естественных наук. — 2015. — № 2. — С. 18–26.

95. Шнипер Р. И. Регион: экономические методы управления. — Новосибирск: Наука: Сибирское отделение, 1991.

96. Штульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. — М.: Гелиос АРВ, 2000.

97. Эскиндаров М. Как доехать до 2018 года // Российская газета. — 2015. — 28 октября.

98. Эскиндаров М. А. и др. Инновации в высокотехнологичных отраслях промышленности: методическая и организационно-институциональная поддержка. — М.: Когито-Центр, 2016.

99. Экономический рост и инновационное развитие в регионах РФ: инструменты активизации. — М.: ИРЭИ, МУМ, 2016.

Учебники и учебные пособия

100. Белокрылова О. С., Киселева Н. Н., Хубулова В. В. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие. — М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2012.

101. Буров Е. Е. Планирование и организация землеустроительных работ: Учебник. — М.: МИИЗ, 1949.

102. Буров М. П. Планирование, нормирование и организация землеустроительного и земельно-кадастрового производства. — М.: Наука-Бизнес-Паритет, 2014.

103. Буров М. П. Региональная экономика и управление: Учебник. — М.: Наука-Бизнес-Паритет, 2014.
104. Буров М. П., Чистяков Е. Г. Основы национальной экономики: Учебник. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Экономика, 2016.
105. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление: Учебник. — М.: Юнити-Дана, 2002.
106. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник. — 4-е изд. — М.: ГУ ВШЭ, 2004.
107. Гладков Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики: Учебник. — СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998.
108. Ермакова Н. А., Калоева А. Т. Типология регионов для целей региональной политики: Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СПб ГУЭФ, 2011.
109. Некрасов Н. Н. Региональная экономика: Учебник. — М.: Экономика, 1975.
110. Некрасов Н. Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы: Учебник. — 2-е изд. — М.: Экономика, 1978.
111. Новоселов А. С. Теория региональных рынков: Учебник. — Ростов н/Д: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002.
112. Нуреев Р. М. и др. Национальная экономика: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2011.
113. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2006.
114. Региональная экономика: Учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Т. Г. Морозовой. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
115. Территориальная организация населения: Учеб. пособие / Под ред. проф. Е. Г. Чистякова. — 3-е изд. — М.: Вузовский учебник, 2016.
116. Шапкин И. Н., Блинов А. О., Кестер Я. М. Управление региональным хозяйством: Учеб. пособие. — М.: Кнорус, 2005.

Словари и справочники

117. Артюхин С. А., Башлыков А. В., Буров М. П., Дашков Л. П. и др. Словарь предпринимателя / Под ред. проф. Н. Н. Пилипенко. — 6-е изд. — М.: ИТК “Дашков и К^о”, 2016.
118. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азриляна. — М.: Институт новой экономики, 2009.

119. Территориальное управление экономикой. Словарь-справочник / Под ред. В. П. Колесова, В. М. Шупыро. — М.: ТЕИС, 2001.

120. Национальные счета России в 2003–2014 гг. — М.: Росстат, 2015.

121. Российский статистический ежегодник. — М.: Росстат, 2000–2015.

Электронные ресурсы и Интернет

122. www.rg.ru

123. press@msk-rpvita.ru

124. [www. bank delo. ru](http://www.bank delo. ru). Банковское дело.

125. www.expert.ru/expert/current/data/nedvizh.shtml

126. [www/ kreml/ org/ ophions/152673934](http://www/kreml/ org/ ophions/152673934)

127. geo.lseptember/ ru/articlef. php? ID = 199903611

128. politrash.ru/1/01.png

129. www.kp.ru/daily/26229.5/3108808/

130. www.vedomostu.ru/politics/artieles/2016/04/22/638724-dmitrii-medvedev-predlozhil-vladimiru-putinu-izmenitsya.

131. www.audit.gov.ru/press_center/news/26496.

132. www.minregion.ru

133. www.files/text/cepra/drob.zip.

134. www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf.

135. www.raexpert.ru

136. www.interfax-Russia.ru/734001

137. www.Kommersant.ru/doc/3008286

Главный редактор — *А. Е. Илларионова*
Корректор — *Н. С. Илларионова*
Художник — *Т. И. Такташов*
Верстка — *Н. А. Кирьянова*
Ответственный за выпуск — *Т. А. Смирнова*

Учебное издание

Буров Михаил Петрович

Региональная экономика и управление
территориальным развитием

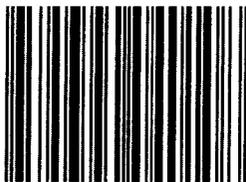
Учебник

Сертификат соответствия № РОСС RU.AB51.НО5316

Подписано в печать 10.04.2020. Формат 60×90 1/16.
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 28.
Тираж 500 экз.

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К»
129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732
Тел.: 8 (495) 668-12-30, 8 (499) 183-93-23
E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;
office@dashkov.ru — офис; <http://www.dashkov.ru>

Отпечатано: Акционерное общество
«Т8 Издательские Технологии»
109316, Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корпус 5
Тел.: 8 (499) 322-38-30



9 785394 040108 >

