ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

серия основана в 1 996 г.



Г.Г. ФЕТИСОВ
В.П. ОРЕШИН

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УЧЕБНИК

Рекомендовано Советом Учебно-методического объединения вузов России по образованию в области менеджмента в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление»

Москва
ИНФРА-М
2006

УДК 338.24(075.8)
ББК 65.04я73
0 63

Фетисов Г.Г., Орешин В.П.

О 63 **Региональная экономика и управление:** Учебник. — **М.: ИНФРА-М,** 2006. — 416 с. — (Высшее образование).

ISBN 5-16-002390-9

В учебнике изложены основы региональной экономики, взаимосвязи показателей и понятий, характеризующих место регионального подхода в исследовании экономических проблем, взгляды представителей различных экономических школ на проблемы рационального использования территорий, роль и место экономической политики в рациональной организации экономического пространства, подходы по регулированию региональной экономики, включая меры как прямого административного воздействия на размещение производительных сил, так и косвенного воздействия на протекающие в регионе процессы.

Для студентов экономических специальностей, изучающих курс региональной экономики и региональной политики.

УДК 338.24(075.8)
ББК65.04я3

ISBN 5-16-002390-9

© Фетисов Г.Г., Орешин В.П., 2006

Редактор *Т.Н. Никитина*
Корректор *Е.А. Морозова*
Верстка *А. В. Морозова*
Оформление серии *А. Н. Антонов*

ЛР№ 070824 от 21.01.93

Сдано в набор 18.04.2005. Подписано в печать 19.08.2005.
Формат 60×88/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Newton.
Усл. печ. л. 26,00. Уч.-изд. л. 26,01. Тираж 100 000 экз. (1 -й завод — 3000 экз.).
Заказ № 7832.

Издательский Дом «ИНФРА-М». 127214, Москва, Дмитровское ш., 107.
Тел.: (095) 380-05-41, 380-05-43, 380-05-40. Факс: (095) 363-92-12.
E-mail: books@infra-m.ru; http://www.infra-m.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов издательства
на ОАО "Тверской полиграфический комбинат"
170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5. Телефон: (0822) 44-42-15
Интернет/Home page - www.tverpk.ru Электронная почта (E-mail) -sales© tverpk.ru

ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономические преобразования, происходящие в современной России, заставляют критически подойти к постулатам и стереотипам, лежащим в основе экономической теории, и заново осмыслить законы общественного воспроизводства, отражающие связи и зависимости между различными элементами экономической системы.

Переход к рыночным отношениям, изменение схем поступления ресурсов, необходимых для экономического развития, поставили перед регионами проблему самоопределения в общей системе воспроизводственных отношений. Однако выделить место региональной системы, ее финансовую основу развития, источники поступления средств и механизм их привлечения можно лишь при условии, если региональная экономика будет рассматриваться как целостная система, совокупность различных видов воспроизводственных циклов.

Необходимость управления экономическим развитием в регионе обусловлена в первую очередь общими недостатками функционирования рыночной экономики, ее нацеленностью на получение экономического эффекта и игнорированием проблем социальной справедливости. Общие недостатки функционирования рыночной экономики связаны с так называемыми «провалами» рынка, его неспособностью учитывать социальные запросы населения. Вместе с тем необходимость управления экономическим развитием в регионе связана также со спецификой экономической системы в той или иной стране, наличием особенностей в развитии и размещении производства, ее природно-климатических и этнографических особенностей.

Эффективность государственного управления экономическим развитием в регионе предполагает исследование проблем взаимосвязи региональной экономики и региональной политики. При этом речь идет как о теоретическом осмыслении вопросов регионального развития в историческом аспекте, так и о четком определении объекта управления — регионального хозяйственного комплекса, включая место региональной экономики в воспроизводственном процессе страны, характеристику межрегиональных связей страны, а также особенности экономики отдельных регионов страны.

Государственное воздействие на развитие экономики региона носит двойственный характер. С одной стороны, речь идет о воздействии государства на ход воспроизводственного процесса, которое реализуется путем составления документов, ориентирующих участников воспроизводственного процесса в регионе относительно возможных макроэкономических перспектив развития, что позволяет последним выбирать верную стратегию и тактику своих действий. С другой стороны, речь идет о наборе активных методов воздействия государства на ход воспроизводственного процесса, что связано с использованием таких инструментов, как система налогообложения, государственный бюджет, прямые инвестиции государства в развитие экономики региона, действия государственных органов по регулированию занятости в стране и ее регионах, действия государства по регулированию денежного обращения и кредита.

Рассмотрение проблем управления региональной экономикой требует ответа на вопрос о системе инструментов регулирования регионального развития. Речь идет о взаимосвязанной совокупности документов, которые необходимо разрабатывать в целях эффективного воздействия федеральных, региональных и муниципальных органов на процесс производства, распределения и использования продукции и ресурсов в регионе. При этом в качестве таковых необходимо рассматривать не только разрабатываемые в настоящее время инструменты (прогноз, концепция и стратегия развития), но и те, которые было бы целесообразно использовать (генеральная схема развития и размещения производительных сил, индикативный план развития экономики региона).

Ввиду особой значимости проблем инвестиций и занятости этим вопросам посвящены специальные главы работы. При рассмотрении инвестиционной политики региона раскрываются вопросы определения сущности, целей и средств инвестиционной политики, источники и структура государственных инвестиций, понятие инвестиционного климата регионов России и пути его улучшения, стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций.

При рассмотрении проблем регулирования занятости в регионе наряду с характеристикой проблем занятости в условиях переходной экономики анализируются теоретические подходы к методам и формам регулирования занятости, выявляется роль малого бизнеса в решении проблемы занятости населения.

Отзывы и замечания по работе просьба присылать по адресу: 119899 Москва, Воробьевы горы, 2-й учебный корпус МГУ им. М.В. Ломоносова, экономический факультет. or@id/ru

Раздел I

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Региональная экономика в процессе своего развития выражает отношения, возникающие между центром страны и регионами, между самими регионами, а также внутри регионов по поводу производства, распределения, обмена и потребления продукта производственной деятельности.

Глава 1.

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ РАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА НА ТЕРРИТОРИИ

1.1. ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ ТЕОРИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Проблема создания всеобъемлющей теории рационального размещения экономики по территории страны пока не решена. Предпринимаются лишь отдельные попытки учесть фактор размещения при налаживании рациональных экономических связей. Это, в свою очередь, требует решения многофакторной оптимизационной задачи, когда факторами выступают все виды ограниченных производственных ресурсов, включая территорию страны, степень ее вовлеченности в хозяйственный оборот, многоаспектные сведения о потенциальных природных богатствах.

В процессе выбора рационального варианта использования наличного производственного потенциала страны решается задача определения наиболее рационального местонахождения предприятий. Обоснование разумного размещения отраслей и производств базируется на анализе потребностей страны в целом и отдельных районов в определенных видах продукции, наличия производственных мощностей, сырьевых, топливно-энергетических и трудовых ресурсов.

Размещение производства представляет собой географическое расположение объектов производства и сбыта, выбираемое фирмой для выполнения своих экономических функций.

Факторы размещения производства. Выбор подходящего размещения зависит от многих факторов, из которых можно выделить два наиболее важных:

а) природные условия и характеристики производственной деятельности фирмы (добыча полезных ископаемых или выращивание сельскохозяйственных культур, производство промежуточных или конечных продуктов, предоставление услуг);

б) относительные затраты на производство на различных территориях, скорректированные с учетом сбытовых затрат, а также транспортных расходов при доведении продукции до потребителей как основа создания относительных преимуществ перед остальными конкурентами.

Размещение факторов производства между альтернативными способами использования осуществляется в соответствии со структурой потребительского спроса, которая, в свою очередь, отражает некоторый заданный уровень национального дохода и его распределение.

Оптимальное размещение ресурсов достигается, когда пропорции, в которых сочетаются факторы при производстве товаров и услуг, отражают их относительные затраты таким образом, что стоимость производства минимальна, и когда выпуск товаров и услуг полностью отражает соотношение потребительских предпочтений в отношении этих товаров и услуг.

1.1.1. Научно-обоснованные подходы к размещению производства на территории

А. Первый опыт региональных научных исследований

Он связан с именами Й.Тюнена, В.Лаунхардта, А.Вебера. Их работы оказали значительное влияние на последующее формирование теорий пространственной и региональной экономики[1].

Более подробно см.: *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. М., 2000. Гл. 2.

Теория сельскохозяйственного штандорта Й.Тюнена. Становление теории размещения (локализации) принято связывать с именем немецкого экономиста Й.Тюнена. Главным содержанием его научных трудов было выявление закономерностей размещения сельскохозяйственного производства.

В своих исследованиях Й.Тюнен предполагал наличие экономически изолированного от остального мира государства, в пределах которого имеется центральный город, являющийся единственным рынком сбыта сельскохозяйственной продукции и одновременно источником обеспечения промышленными товарами. Цена каждого продукта в любой точке пространства отличается от его цены в городе на величину транспортных затрат, которые принимаются прямо пропорциональными весу груза и дальности перевозки. Критерий оптимизации размещения в работах Й.Тюнена — минимизация транспортных затрат.

Й.Тюнен ставил вопрос следующим образом: какие формы примет при установленных предпосылках сельское хозяйство и какое влияние на его размещение будет оказывать расстояние от города? Ответ на этот вопрос он искал на пути сопоставления транспортных затрат на перевозку продукции от места производства до рынка, в результате чего выявляются зоны, наиболее благоприятные (с точки зрения минимизации транспортных затрат) для размещения в них тех или иных видов сельскохозяйственного производства.

Кольца Тюнена. Й.Тюнен доказал, что оптимальная схема размещения сельскохозяйственного производства (в рамках сделанных им допущений) — это система концентрических кругов (поясов) разного диаметра вокруг центрального города, разделяющих зоны размещения различных видов сельскохозяйственной деятельности.

Чем выше урожайность (продуктивность), тем ближе к городу должно размещаться соответствующее производство, и чем дороже тот или иной продукт на единицу веса, тем дальше от города целесообразно его размещение. В результате интенсивность ведения хозяйства снижается по мере удаления от города.

Основываясь на условиях ведения хозяйства в своем имении в Мекленбурге, Й.Тюнен выделял шесть поясов (колец) размещения сельскохозяйственной деятельности. В качестве таковых выступают:

- высокопроизводительное пригородное хозяйство;
- лесное хозяйство;

- гоюдосеменное производство;
- выгонное хозяйство;
- поля трехпольного севооборота;
- зона скотоводческого производства.

Ясно, что при других условиях конкретный состав поясов может быть другим, однако принцип их чередования сохраняется.

Одновременно Й.Тюнен обосновал основные положения **теории земельной ренты по местоположению.** Определенный продукт продается по одной **и** той же цене независимо от места своего производства. Земельная рента равна величине экономии на транспортных издержках в хозяйствах, расположенных относительно близко к центру. Она максимальна в первом кольце и падает по мере удаления земельного участка от центра. В наиболее удаленном кольце, где еще ведется сельское хозяйство, величина ренты равна нулю. Минимум транспортных затрат на доставку сельскохозяйственных продуктов соответствует максимуму земельной ренты.

Рациональный штандорт промышленного предприятия В.Лаунхардта. Главное открытие немецкого ученого В.Лаунхардта — метод нахождения пункта оптимального размещения отдельного промышленного предприятия относительно источников сырья и рынков сбыта продукции.

Для решения этой задачи В.Лаунхардт разработал метод весового (или локационного) треугольника.

Решающим фактором размещения производства у В.Лаунхардта, так же как и у Й.Тюнена, являются транспортные издержки. Производственные затраты принимаются равными для всех точек исследуемой территории. Точка оптимального размещения предприятия находится в зависимости от весовых соотношений перевозимых грузов и расстояний.

Пусть требуется найти пункт размещения нового металлургического завода. Известны пункт добычи железной руды — точка A (рис. 1.1), пункт добычи угля — точка B и пункт потребления металла — точка С. Транспортный тариф равен t (на 1 т/км). Расход руды на выплавку 1 т металла равен а, расход угля — b, стоимость металла — с. Известны также расстояния между пунктами (стороны локационного треугольника): $AC = S_1, BC - S_2, \ AB - S_3$.

Пунктом размещения металлургического завода в принципе может быть каждая из трех точек размещения источников руды, угля и потребителя металла. В этих случаях суммарные затраты, связанные с перевозкой всех необходимых грузов для потребления 1 т металла, будут равны:

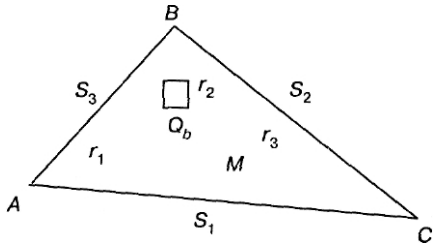


Рис. 1.1. *Локационный треугольник В. Лаунхардта*

$(aS_3 + S_1)t$— при размещении завода в точке A;
$(aS_3 + S_2)t$ —при размещении завода в точке B;
$(aS_3 + S_2)t$ —при размещении завода в точке C.

Оптимальным вариантом размещения завода будет тот пункт, в котором транспортные затраты минимальны. Однако искомый пункт размещения может не совпадать ни с одной из вершин локационного треугольника, а находиться внутри него в некоторой точке M.

Расстояния от внутренней точки M до вершин треугольника составляют: $AM = r_1$, $BM = r_2$, $CM = r_3$. Тогда транспортные издержки при размещении металлургического завода в точке M будут равны $T = (Ar_1 + Br_2 + Cr_3)$. Выполнение требования $T \to \min$ дает точку оптимального местоположения предприятия.

Данная задача может быть решена двумя методами: геометрическим и механическим.

Геометрический метод нахождения точки размещения состоит в том, что на каждой из сторон локационного треугольника строится треугольник, подобный весовому (стороны которого относятся как $a : b : c$). Затем вокруг построенных таким образом треугольников описываются окружности, точка пересечения которых и является точкой минимума транспортных издержек. Этот метод применим для случая, когда соотношения расстояний S_1, S_2, S_3 соответствуют свойству треугольника (одна сторона меньше суммы двух других). В противном случае (например, когда $S_1 > S_2 + S_3$) точка минимума транспортных затрат будет совпадать с одной из вершин локационного треугольника.

Механический метод решения рассматриваемой задачи аналогичен методу нахождения точки равновесия сил. При этом веса руды, угля, металла выступают в качестве сил, с которыми при-

тягивают производство соответствующие вершины локационного треугольника. Искомая точка является точкой равновесия трех связанных нитей, проходящих через вершины локационного треугольника. При этом к концам нитей подвешены грузы (*Qa*, *Qb, Qc)* пропорциональные а, *b, c.* Весовой треугольник В.Лаунхардта — это одна из первых в экономической науке физических моделей, используемых для решения экономических задач.

Теория промышленного штандорта А.Вебера. Немецкий экономист А.Вебер поставил перед собой задачу создать общую «чистую» теорию размещения производства на основе рассмотрения изолированного предприятия.

Он сделал существенный шаг вперед по сравнению с Й.Тюненом и В.Лаунхардтом, введя в анализ новые факторы размещения производства в дополнение к транспортным издержкам и ставя более общую оптимизационную задачу по **минимизации общих издержек производства,** а не только транспортных.

Фактором размещения А.Вебер назвал экономическую выгоду, которая выявляется для хозяйственной деятельности в зависимости от места, где осуществляется эта деятельность. Эта выгода заключается в сокращении **издержек по производству и сбыту** определенного промышленного продукта и означает, следовательно, возможность изготавливать данный продукт в одном каком-либо месте с меньшими издержками, чем в другом месте.

Отсеивая элементы производственных издержек, не зависящие от местоположения, А.Вебер оставил три фактора:

1) издержки на сырье;

2) издержки на рабочую силу;

3) транспортные издержки.

Однако первый из них, как считает А.Вебер, можно выразить в виде различий в транспортных издержках, исключив тем самым его в качестве самостоятельного фактора. Остальные же условия, влияющие на размещение предприятий, он предлагал рассматривать как некоторую «объединенную агломерационную силу», или как третий штандортный фактор. В конечном счете в расчет принимаются три фактора: транспорт, рабочая сила, агломерация.

Дальнейший анализ проводился последовательно по трем факторам. Соответственно выделяются и три основные ориентации в размещении: транспортная, рабочая **и** агломерационная.

Транспортная ориентация. Согласно А.Веберу, величина транспортных издержек зависит от веса перевозимых грузов и расстояния перевозки. Под влиянием транспортных издержек промыш-

ленное предприятие будет притягиваться к тому пункту, в котором с учетом местоположения потребительского центра и источников сырья имеет место минимальная величина транспортных издержек. Этот пункт есть транспортный штандорт (транспортный пункт). Для нахождения этого пункта используется весовой (локационный) треугольник В.Лаунхардта. При этом важную роль играют два показателя: материальный индекс и штандортный вес.

Рабочая ориентация. Далее, учитывая различия издержек на рабочую силу (рабочих издержек), определяется рабочий пункт, т.е. пункт с наиболее низкими рабочими издержками. Рабочий пункт будет притягивать производство к себе, в результате чего производство либо останется в транспортном пункте, либо переместится в рабочий пункт. Такое перемещение может произойти тогда, когда экономия на рабочих издержках в данном пункте перекрывает перерасход в транспортных затратах из-за перемещения производства.

Для определения промышленного штандорта с учетом совместного влияния факторов транспортных издержек и рабочей силы А.Вебер прибегает к построению так называемых **изодапан** — линий, соединяющих эти пункты одинаковых издержек отклонения.

Поскольку приросты транспортных затрат, обусловленные перемещением производства из транспортного пункта в рабочий, увеличиваются с удалением от транспортного пункта, причем более или менее равномерно в любом направлении удаления, в каждом направлении должны существовать такие пункты, для которых приросты транспортных затрат (или издержки отклонения) будут одинаковыми.

Графически (рис. 1.2) такие линии можно представить в виде замкнутых кривых, которые огибают пункт транспортного минимума *(P)* и соединяют точки одинаковых отклонений в транспортных издержках при перемещении производства в рабочие пункты (L_1 или L_2). При этом изодапана, соединяющая точки, в которых отклонения транспортных издержек равны экономии на рабочих издержках, называется критической изодапаной для данного рабочего пункта.

Если данный рабочий пункт лежит внутри своей критической изодапаны, то перемещение производства из транспортного пункта в рабочий пункт выгодно, если вне ее, то перемещение невыгодно. Например, если для рабочего пункта L_1 критической изодапаной является A_3, то предприятие предпочтительнее разместить в транспортном пункте *P*. Если же критической изодапаной яв-

ляется A_4, то предприятие целесообразно разместить в рабочем пункте L_1.

Агломерационная ориентация. Анализ влияния агломерационных факторов на размещение промышленного предприятия А.Вебер строит на основе оценки изменений, вызываемых процессами агломерации, в оптимальной схеме размещения производства, полученной на основе транспортной **и** рабочей ориентации. Для этого он ввел дополнительное понятие — **индекс сбережений.** Смысл этого понятия поясним на следующем простом примере.

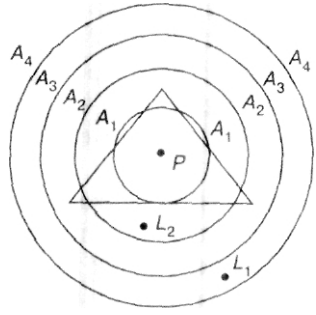


Рис. 1.2. *Транспортный и рабочие пункты и изодапаны*

Пусть различным объемам агломерированной массы (например, годовым выпускам продукции) соответствуют различные удельные издержки.

1) 100 т — > 10 руб.;
2) 400 т — > 6 руб.;
3) 1600 т — > 4 руб.;
4) 6400 т — > 3 руб.

Уменьшение удельных издержек при росте объема производства отражает эффект концентрации. Разница в издержках для этих агломерированных масс по сравнению с первым уровнем концентрации производства составит для второго уровня 4 (10—6); для третьего — 6 (10—4), четвертого — 7 (10—3). Эти величины (4, 6, 7) и представляют собой те сбережения, которые получаются для различных степеней агломерации и которые повышаются при укрупнении производства. Их А.Вебер и называл индексами сбережений при агломерации.

Анализ влияния фактора агломерации на размещение производства предполагает отсутствие влияния всех других факторов, кроме транспортного.

Для определения места размещения агломерированного производства вокруг транспортных пунктов проводятся изодапаны, среди которых выделяется **критическая изодапана,** т.е. геометрическое место точек, в котором перерасход транспортных затрат равен экономии от агломерации производства.

А.Вебер утверждал, что отклонение изолированных производств от их транспортных пунктов имеет смысл только тогда, когда все отклоняющиеся производства, не выходя за пределы своих критических изодапан, соединятся в каком-то одном месте. Таким местом является площадь общего сегмента, образованного пересекающимися критическими изодапанами, так как только внутри этого сегмента издержки отклонения для каждого производства не превышают той выгоды, которая получается от соединения, т.е. не превышают агломерационных сбережений (рис. 1.3).

Агломерируемые производства должны размещаться в заштрихованном сегменте. Выбор точки размещения внутри сегмента осуществляется с учетом транспортного фактора. В более общем случае несколько предприятий образуют не один, а несколько сегментов.

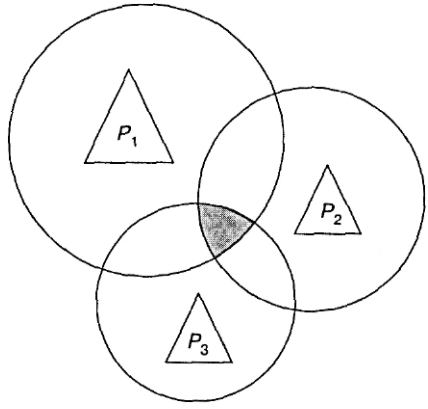


Рис. 1.3. *Транспортные пункты и площадь агломерации*

А.Вебер рассматривал различные ситуации при осуществлении агломерации, конкретизируя методику нахождения штандорта. Он предлагает формулы агломерационных эффектов.

Пусть M — производственная масса какого-либо крупного производства. Величина сбережений от агломерации в расчете на единицу продукта будет выражаться в виде функции сбережения — $g(M)$. Тогда общая величина сбережений на всю производственную массу будет равна:

$$Э_1 = M \times g(M).$$

Допустим, что с крупным производством сливается мелкое производство с производственной массой m. Тогда общая сумма сбережений для двух производств составит:

$$Э_2 = (M + m) \times g(M + m).$$

А.Веберу первому удалось разработать многофакторную теорию размещения промышленного предприятия, опирающуюся на методы количественного анализа (математическое моделирование). Однако А.Вебер, так же как и его предшественник В.Лаунхардт, не вышел за рамки проблемы размещения отдельного предприятия.

Теория центральных мест Кристаллера представляет собой первую теорию о размещении системы населенных пунктов (центральных мест) в рыночном пространстве.

Центральными местами В.Кристаллер называет экономические центры, которые обслуживают товарами и услугами не только себя, но и население своей округи (зоны сбыта). Согласно В.Кристаллеру, зоны обслуживания и сбыта с течением времени имеют тенденцию оформляться в правильные шестиугольники (пчелиные соты), а вся заселенная территория покрывается шестиугольниками без просвета **(кристаллеровская решетка).** Благодаря этому минимизируется среднее расстояние для сбыта продукции или поездок в центры для покупок и обслуживания (рис. 1.4).

Теория В.Кристаллера объясняет, почему одни товары и услуги должны производиться (предоставляться) в каждом населенном пункте (продукты первой необходимости), другие — в средних поселениях (обычная одежда, основные бытовые услуги и т.п.), третьи — только в крупных городах (предметы роскоши, театры, музеи и т.п.).

Каждое центральное место имеет тем большую зону сбыта, чем выше уровень иерархии, к которому оно принадлежит. Кроме

продукции, необходимой для зоны своего ранга (своего шестиугольника), центр производит (предоставляет) товары и услуги, типичные для всех центров низших рангов.

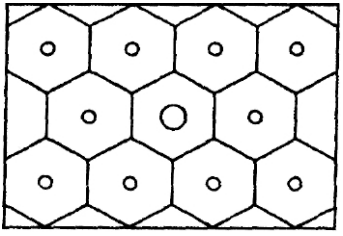


Рис. 1.4. *Размещение зон обслуживания и населенных пунктов согласно теории В.Кристаллера*

Тип иерархии определяется по числу центральных мест следующего, более низкого уровня иерархии, подчиненных одному центральному месту данного уровня. Число подчиненных центральных мест, увеличенное на единицу, обозначается буквой K. Любой центр всегда имеет зависимое от него одинаковое количество поселений, занимающих более низкую ступень.

Рассмотрим, например, случай, когда имеется трехступенчатая иерархия поселений: город — поселок — деревня. Тогда при $K = 7$ вокруг каждого города будет расположено шесть поселков, а вокруг каждого поселка — шесть деревень, т.е. вокруг города будем иметь всего шесть поселков и 36 деревень. При четырехступенчатой иерархии (город — поселок — поселение — деревня) вокруг города разместятся шесть поселков, 36 поселений и 216 деревень и т.д. Общая формула для отражения зависимости между числом мест на каждой ступени иерархии и значением K имеет следующий вид:

$$Mn = (K- \backslash)n,$$

где Mn — число зависимых мест на той или иной ступени иерархии; я — ступень иерархии.

Количество возможных типов иерархии в принципе может быть различным. Однако наибольшее внимание В.Кристаллер и его последователи уделили анализу трех типов, или вариантов, иерархии: при $K = 3, 4, 7$. Эти варианты иерархии систем расселения интерпретируются следующим образом.

Вариант при $K = 3$ обеспечивает оптимальную конфигурацию рыночных зон (территорий, население которых приобретает товары и услуги в данном центральном месте). Обслуживание территории достигается наименьшим возможным числом центральных мест. При этом каждое центральное место обслуживается тремя центральными местами следующего, более высокого уровня иерархии и находится на равных расстояниях от них.

Вариант при $K = 4$ создает наилучшие условия для строительства транспортных путей, так как в этом случае наибольшее число центральных мест будет расположено на одной трассе, соединяющей более крупные города, что обеспечивает минимальные издержки на строительство дорог, т.е. данное центральное место будет находиться на кратчайшем расстоянии до ближайших центров более высокого уровня иерархии.

Вариант при $K = 7$ представляется целесообразным, если необходим четкий административный контроль. В этом случае все центральные места, зависимые от данного, полностью входят в его зону.

Из приведенных примеров видно, что функции поселений различны, каждое из них имеет свой радиус влияния и притяжения. В соответствии с этим возможны и разные способы территориальной организации систем расселения, при которых создаются наиболее благоприятные условия выполнения тех или иных их функций. Рассмотренные три случая, соответствующие значениям показателя K, можно интерпретировать как рыночную, транспортную и административную ориентации в формировании территориальной структуры расселения.

Теория центральных мест В.Кристаллера хотя и носит крайне абстрактный характер, но позволяет сформулировать общие представления о целесообразности расселения на той или иной территории. Ее можно рассматривать как теорию, дающую эталон системы расселения, с которым следует сравнивать складывающиеся в реальности системы расселения с целью выявления направлений их совершенствования. Известны также примеры практического применения теории центральных мест к решению конкретных проблем территориальной организации хозяйства и расселения в различных странах.

6. *Подходы к построению общей теории размещения*

Начала теории размещения производства, заложенные И.Тюненом, ВЛаунхардтом, А.Вебером, получили интенсивное продол-

жение в первой половине XX в. при формировании **общей теории размещения.**

В этом процессе можно выделить три основных направления:

- построение «чистых» теоретических конструкций, продолжающих традиции классиков;
- создание более общих теорий, охватывающих новые факторы, условия, аспекты;
- конструирование общей теории размещения на основе моделей пространственного экономического равновесия.

Первый подход к построению общей теории размещения базируется на решении относительно простой проблемы — размещения производства или же определения точных правил экономического поведения хозяйствующих субъектов при размещении производства по территории. Пример такого рода «чистой» теории — выявление оптимального размещения производственных фирм, которые при определенном спросе стремятся минимизировать транспортные издержки на единицу площади. Эту проблему, опираясь на идеи В.Кристаллера, поставил и решил А.Леш. Суть найденного им решения состоит в следующем: фирмы должны размещаться в вершинах кристаллеровской (гексагональной) решетки, и каждая фирма должна обслуживать покупателей в пределах «своего» правильного шестиугольника.

Основу второго подхода — немецких ученых О.Энглендера и Г.Ритчля, а также шведского ученого Т.Паландера — составляет переход от рассмотрения отдельного изолированного промышленного предприятия к анализу **совокупности взаимосвязанных предприятий.** Этот подход объединяют теории сельскохозяйственного и промышленного штандортов. Для этого теоретического направления характерны переход от минимизации издержек (не только транспортных, но и производственных) к максимизации прибыли и доходов, введение в рассмотрение переменных цен, ренты, функций спроса и предложения, элементов динамики.

Научной основой **третьего подхода** в развитии теории размещения является классическая модель **общего экономического равновесия** Л.Вальраса, точнее, ее логико-математическая структура. Построение модели общего пространственного экономического равновесия представляет собой задачу чрезвычайной сложности. Такая модель в принципе должна синтезировать все частные теории размещения и включать математическое описание условий размещения производства и населения, транспортных сетей, формирования региональных рынков, межрегиональной торговли и

миграции населения, образования цен на продукты и факторы производства и многое другое.

Создателем первой **теории пространственного экономического равновесия** является АЛеш. Его модель пространственного экономического равновесия стала кульминацией его многогранного учения о пространственной организации хозяйства.

А.Леш рассматривает экономический регион как рынок с границами, обусловленными межрегиональной конкуренцией. Идеальная форма региона — правильный шестиугольник. А.Леш анализирует несколько типов (уровней) регионов, включая рыночные зоны, определяемые радиусами конкурентоспособного сбыта соответствующих видов продукции, и экономический ландшафт — высший тип региона, объединяющий рыночные зоны.

Главным научным достижением АЛеша является разработка принципиальных основ теории пространственного экономического равновесия. Здесь А.Леш занимает место, подобное месту Л.Вальраса в общей экономической теории.

А.Леш дал математическое описание рыночного функционирования системы производителей и потребителей, где каждая экономическая переменная привязана к определенной точке пространства. Основными элементами уравнений модели равновесия являются функции спроса и издержек.

Состояние равновесия, по А.Лешу, характеризуется следующими условиями:

1) местоположение каждой фирмы обладает максимально возможными преимуществами для производителей и потребителей;

2) фирмы размещаются так, что территория полностью используется;

3) существует равенство цен и издержек (нет избыточного дохода);

4) все рыночные зоны имеют минимальный размер (в форме шестиугольника);

5) границы рыночных арен проходят по линиям безразличия (изолиниям), что обеспечивает устойчивость найденного равновесия.

Основной метод А.Леша — это абстрактно-теоретический анализ в его математической форме. Различие метода А.Леша и большинства экономистов, мыслящих менее абстрактно, можно показать на примере объяснения такого важного феномена в пространственной экономике, как территориальное (или пространственное) разделение труда.

Для каждого вида производства существует свой рациональный предел концентрации (экономии на масштабе), превышение которого перекрывается ростом транспортных затрат. Очевидно, что для разных видов производств сочетания указанных двух факторов дают разные оптимальные решения. И уже поэтому возникают разные концентрации разных производств по территории, т.е. территориальное разделение труда.

1.1.2. Советская школа региональных экономических исследований

Особенности России — ее огромная территория и разнообразие природно-экономических, социальных и других условий — безусловно требовали развития региональных исследований и децентрализации самой науки. Проблемам территориального экономического устройства государства уделили внимание великие русские ученые М.В. Ломоносов, А.Н. Радищев, К.И. Арсеньев, Д.И. Менделеев, Н.Г. Чернышевский и многие др.

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 статистике, 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 20-х гг. XX в. они были жестко ориентированы на цели и задачи планового управления[1]. Это предоставляло принципиально новые возможности для научно обоснованного размещения производительных 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 производительных сил;
- формирование теории экономического районирования;

[1] Первым крупным общероссийским научным центром по региональным исследованиям стала Комиссия по изучению естественных производительных сил (КЕПС), созданная академиком В.И. Вернадским еще в 1915 г.

- создание методологии планирования и регулирования территориального и регионального развития.

Выявление закономерностей и основ размещения производительных сил. Закономерности размещения производительных сил представляют собой выявленные тенденции в размещении производства, обусловленные системой социально-экономических отношений, стадией экономического развития, научно-техническим прогрессом, требованиями экономической рациональности.

В соответствии с парадигмой традиционной советской политической экономии закономерности являются конкретикой, частными случаями или следствиями объективных экономических законов.

К. числу важнейших закономерностей, например, относят: 1) рациональное, наиболее эффективное размещение производства; 2) комплексное развитие хозяйства экономических районов, всех субъектов Федерации; 3) рациональное территориальное разделение труда между регионами и в пределах территории; 4) выравнивание уровней экономического и социального развития регионов.

Принципы размещения производительных сил отражают те основы, на которых базируется размещение производства в стране, они конкретизируют, дополняют и отчасти дублируют закономерности.

В число наиболее часто называемых принципов входят:

- приближение производства к источникам сырья, топлива, энергии и местам потребления готовой продукции;
- равномерное размещение производства по территории страны;
- специализация хозяйства отдельных регионов с целью максимального использования эффекта территориального разделения труда;
- комплексное развитие хозяйства регионов;
- укрепление обороноспособности страны и т.п.

Создание теории экономического районирования. Принципы размещения производительных сил конкретизируют и дополняют выявленные закономерности.

Теоретические обоснования экономического районирования и связанного с ним формирования региональных хозяйственных комплексов получили наибольшее развитие в работах Н.Н. Колосовского. Он исходил из того, что «правильное» разделение страны на крупные экономические районы будет способствовать их

комплексному развитию (путем развития внутренней кооперации), усилит их специализацию в экономике страны[1].

Основные положения **теории экономического районирования** сводятся к следующему:

- вся территория страны делится на экономические районы, образованные по производственным признакам и представляющие в своей совокупности законченную систему региональных сочетаний производительных сил;
- каждый экономический район является всесторонне развитой в экономическом отношении территорией, объединяющей природные ресурсы, производственный аппарат, население с его трудовыми навыками, транспортные коммуникации и другие материальные ценности наиболее выгодным образом в виде производственно-территориального сочетания;
- выполнение основной экономической задачи приводит к специализации каждого экономического района на тех отраслях производства, которые в нем могут быть развиты наиболее полно и выгодно, включая все необходимые промышленные, энергетические и транспортные звенья. Обмен между районами ограничивается строго необходимыми количествами продуктов при отказе от излишне дальних и встречных перевозок. Каждый район осуществляет комплексное развитие хозяйства на своей территории для наиболее полного удовлетворения местных производственных и потребительских нужд за счет местных источников сырья и энергии.

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.

При этом развитие каждого района осуществляется в такой форме, чтобы способствовать материальному и культурному развитию населения страны и региона.

Начиная с 1920-х гг. комиссии ведущих ученых разрабатывали сетку экономического районирования страны, которая использовалась в плане ГОЭЛРО и пятилетних планах развития народного хозяйства СССР.

Наиболее сильной стороной отечественной школы региональной экономики были исследования, обеспечивающие **планирование размещения производительных сил** и разработку **методов территориального развития**.

Эти исследования были направлены на осуществление радикальных сдвигов в размещении производительных сил (движение на восток и север), разработку региональных программ, крупных инвестиционных проектов, создание методических основ системы территориального планирования и управления (в особенности новых форм территориальной организации хозяйства).

Проблема рациональной территориальной организации хозяйства имеет свою историю. У ее истоков стояли такие ученые, как Н.Н. Колосовский, Н.Н. Некрасов, В.С. Немчинов и др.

Российские ученые внесли существенный вклад в теорию территориального разделения труда, производственной специализации регионов и их комплексного развития, в становление теории формирования территориально-производственных комплексов, промышленных узлов и систем расселения населения, исследование территориальных закономерностей циклов производства, моделирование развития экономики региона, разработку схем и прогнозов развития и размещения производительных сил и др.

Заметными достижениями отечественной школы регионалистики начиная с 20-х гг. явились: план ГОЭЛРО, разработка регионального разреза первого пятилетнего плана, проекты Урало-Кузнецкого комбината, Ангаро-Енисейской программы, программы «Большая Волга» и др. Создавались специализированные научные коллективы, входившие в систему Госплана СССР и Академии наук СССР, а также высших учебных заведений. Головной научной организацией по региональным исследованиям с 1930 г. стал Совет по изучению производительных сил (СОПС).

Наиболее серьезные научные достижения в отечественной регионалистике, не уступающие мировому уровню, связаны с разработкой и применением **методов прогнозирования и планирования.** Были развернуты исследования по моделированию развития и размещения отраслей и многоотраслевых комплексов, построению региональных межотраслевых балансов, моделям регионального развития и формирования территориально-производственных комплексов, различным типам межрегиональных моделей, методологии разработки региональных программ и схем развития и размещения производительных сил.

С 60-х гг. прошлого века стала разрабатываться Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР, а с 70-х гг. параллельно с ней стал разрабатываться другой предплановый синтетический документ — Комплексная программа научно-технического прогресса (включавшая разделы по союзным республикам и сводный «региональный» том). Последняя Генеральная схема охватывала горизонт до 2005 г., а последняя Комплексная программа — до 2010 г.

Территориально-производственный комплекс (ТПК) — совокупность экономически и технологически взаимосвязанных предприятий независимо от их форм собственности и ведомственной подчиненности, находящихся на ограниченной территории, использующих ее ресурсы и общую инфраструктуру. ТПК включает специализированные предприятия, дополняющие производства (обеспечивающие рациональное использование трудовых и других ресурсов), объекты.

Основной задачей формирования ТПК является достижение целей, предусмотренных территориальной программой или схемой развития производительных сил, с получением дополнительного экономического эффекта за счет:

- рационального подбора предприятий в состав ТПК;
- оптимальных уровней производства на специализированных предприятиях;
- пропорциональности между отраслями специализации и дополняющими производствами, между производством и инфраструктурой, производством и транспортом;
- рационального использования всех видов ресурсов, а также хорошо продуманного и обоснованного размещения на территории ТПК строящихся предприятий;
- асинхронного ввода в действие взаимосвязанных объектов.

Можно выделить три основных типа ТПК:

1) районные, на базе которых формируются экономические районы страны;

2) внутрирайонные (в пределах экономических районов);

3) локальные (промышленные, агропромышленные) в городах и сельской местности.

В СССР были приняты и разработаны ТПК: Западно-Сибирского (северо-запад Сибири), Саянского, Канско-Ачинского и Южно-Якутского ТПК и сводные планы капитального строительства по зоне Курской магнитной аномалии, Тимано-Печорскому ТПК.

Еще одной формой организации производства на территории является промышленный узел. Промышленный узел — группа предприятий с общими объектами: вспомогательными производствами и хозяйствами, инженерными сооружениями и коммуникациями (общеузловые объекты)[1]. В состав промышленного узла включаются как вновь строящиеся, так и расширяемые и реконструируемые предприятия независимо от формы собственности и подчиненности. Для каждого промышленного узла составляется схема генерального плана, в которой определяются головной застройщик общеузловых объектов и их генеральные проектировщики, содержатся материалы и предлагаемые решения по вопросам транспорта, водоснабжения и канализации, снабжения электроэнергией, теплом, газом и т.д.

На территории промышленного узла отдельные предприятия должны размещаться на кратчайших расстояниях друг от друга при соблюдении санитарно-гигиенических и других требований и норм. Общеузловые объекты сооружаются предприятиями, входящими в узел на долевых началах пропорционально потребности в услугах (обеспечение водой, паром и т.д.).

При размещении предприятий в промышленном узле экономия земельной площади составляет 9—10%, капитальных вложений — около 3%.

1.1.3. Формирование современной региональной науки

В первом послевоенном десятилетии исследования проблем региональной экономики получили развитие во многих странах. Создались предпосылки для объединения ученых-регионалистов и новой попытки синтеза теорий пространственной организации экономики. На этом этапе авангардную роль сыграл американский ученый У.Изард[2].

В экономической и географической литературе встречается более широкое определение промышленного узла как промышленного пункта или совокупности близко расположенных пунктов, предприятия которых связаны между собой технологическими и экономическими связями при общем использовании местных природных и трудовых ресурсов и единой производственной инфраструктуры. В этом понимании промышленный узел близок к низовому территориально-производственному комплексу.

В 1956 г. вышла первая крупная монография У.Изарда «Размещение и экономика пространства».

У.Изард справедливо критикует 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.Изардом, 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 (Тюнена, Лаунхардта, Вебера и др.).

В своих трудах У.Изард адаптирует методы макроэкономики для исследований межрегиональных связей, разрабатывает модели пространственного равновесия, размещенческих игр, формирования промышленного комплекса, исследует конфликты в региональных системах. Он связал теорию размещения с теориями производства, ценообразования, торговли и др.

Новые объекты исследования в региональной науке. Региональная наука, используя теории и открытия других общественных дисциплин, делает упор на изучение пространственного аспекта человеческой деятельности и его значения для понимания общественного поведения и общественных форм. Цель этого — выявление пространственных взаимосвязей не только между людьми и их деятельностью, но и между людьми и географической средой.

Следует отметить, что в трудах первооткрывателей региональной экономики регион выступал только как сосредоточение природных ресурсов и населения, производства и потребления товаров и не рассматривался как носитель особых экономических интересов.

Новыми объектами теории регионалистики становятся **размещения инноваций, телекоммуникационных и компьютерных систем.** В современных условиях внимание перемещается с традиционных факторов размещения (транспортные, материальные, трудовые издержки) на проблемы инфраструктурного обеспечения, учет экологических ограничений. В настоящее время акцент переносится на учет нематериальных факторов размещения. К числу

нематериальных факторов размещения относятся: интенсивность, разнообразие и качественный уровень культурной деятельности и рекреационных услуг; творческий потенциал; привязанность людей к своей местности и т.п. Поскольку нематериальные факторы труднее, нежели материальные, поддаются количественной оценке, потребовалось создание нового информационно-аналитического инструментария.

Прежние теории ориентировались или на частные интересы производителей, продавцов и потребителей (западная школа), или же на интересы государства (советская школа). Современные теории объясняют закономерности размещения 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.

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. Она усиливает теорию центральных мест В.Кристаллера, используя более современные достижения экономической науки (в частности, метод «затраты — выпуск» В.Леонтьева). В то же время данная теория во многих отношениях соприкасается с теорией производственно-территориальных комплексов Н.Н. Колосовского. Те центры и ареалы экономического пространства, где размешаются 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 экономи-

ческих 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.

1.2. ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ФАКТОРЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ЭКОНОМИКИ

С изменением отношений собственности, структуры управления, сферы хозяйственных взаимоотношений меняется система вертикальных и горизонтальных связей, трансформируются экономические интересы субъектов региональной экономики, однако технико-экономические связи сохраняют свою силу.

Методологические положения современной теории регионального воспроизводства включают следующие моменты:

- региональный воспроизводственный процесс, с одной стороны, представляет собой подсистему общественного воспроизводства, а с другой — интегрирует единичные воспроизводственные процессы на уровне предприятий, обогащая их и формируя условия для комплексного развития экономики региона;
- социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами расширенного воспроизводства: воспроизводственный аспект является основополагающим в исследовании социально-экономических процессов регионов;
- экономика региона рассматривается как система взаимодействующих субъектов — предприятий и организаций различных форм собственности, между которыми существуют материальные, финансовые и информационные связи на основе технологии производства и обращений;
- региональный воспроизводственный процесс охватывает все фазы общественного воспроизводства: производство, распределение, обмен, потребление.

Принципы размещения производительных сил представляют собой основополагающие исходные положения, которыми руководствуются при установлении соответствия в развитии элементов производственных ресурсов согласно поставленным целям

развития. Можно выделить три группы принципов размещения производительных сил.

К первой группе принципов относятся:

- принцип приближения ее к источникам сырья энергии, а по ряду отраслей и производств — к районам и центрам потребления готовой продукции;
- принцип рациональной пространственной концентрации (агломерации) в виде ТПК и отраслево-территориальных комплексов, а также промышленных районов, зон и узлов, соответствующих основной специализации района их размещения;
- принцип кооперирования производства между различными предприятиями с всемерным сокращением нерациональных перевозок, при максимально возможном комплексном развитии хозяйства районов размещения.

Эти принципы, а также различные факторы размещения отдельных отраслей **и** производств отражаются **в** показателях общей и сравнительной экономической эффективности с определением минимума приведенных затрат на производство и транспортировку продукции до потребителя.

Вторая группа принципов обусловлена рациональным сочетанием природы и экономики. При размещении производства обязательно должны учитываться такие принципы, как экологический (предотвращение вредного воздействия производства на окружающую среду), градостроительный (увязка с генеральными планами развития городов), недопущение чрезмерной концентрации промышленности и вытекающих отсюда отрицательных социальных последствий.

Третью группу принципов формируют основы, вытекающие из рациональной пространственной организации территории страны. Основными из них являются:

- принцип специализации отдельных частей страны с рациональными территориальными экономическими связями между ними. Он базируется на оптимальном по объективным предпосылкам территориальном разделении труда при использовании благоприятных условий каждого региона, его производственного и научно-технического потенциала;
- принцип выравнивания уровней экономического и социального развития различных частей страны, ликвидации экономического и культурного неравенства в развитии окраинных, особенно национальных, районов;
- принцип учета международного разделения труда.

Перечисленные принципы не могут рассматриваться изолированно один от другого, они взаимодействуют между собой, дополняя и заменяя друг друга.

Под факторами размещения производительных сил понимаются конкретные причины и условия, оказывающие влияние на размещение отраслей производства и опосредствующие действие закономерностей и принципов размещения производительных сил.

В отраслях обрабатывающей промышленности, размещение которых представляется наиболее сложным, одновременно действуют различные факторы. Роль большинства из них характеризуется удельными показателями (расходы сырья, топлива, электроэнергии, воды на единицу готовой продукции и изделий, доля затрат на рабочую силу, сырье, топливо в себестоимости промышленной продукции и капитальных вложениях). Однако значение этих показателей существенно меняется под воздействием научно-технического прогресса, изменений в технике и технологии производства, влияющих на затраты живого труда и различных ресурсов.

Энергетический фактор имеет наиболее важное значение в связи с дефицитностью энергоресурсов и необходимостью проведения энергосберегающей политики.

В высокоэнергоемких производствах химической промышленности и цветной металлургии (капроновый и вискозный шелк, алюминий, никель) расход топлива значительно превышает вес готовой продукции, достигая на каждую тонну 7—10 т и более. Суммарные энергетические затраты на производство такой продукции больше, чем на сырье и материалы, а капитальные вложения в энергетическую базу примерно равны или даже выше, чем в основное производство. Соответственно доля энергетической составляющей является наибольшей, помимо электроэнергетики, в металлургии, химической и нефтехимической промышленности. В черной металлургии, целлюлозно-бумажной промышленности, производствах меди, свинца, гидролизных дрожжей, каустической соды и некоторых других удельная энергоемкость составляет 1—3 т условного топлива, но суммарная потребность в энергоресурсах вследствие больших объемов производства очень значительна. Поэтому дальнейшее развитие энергоемких производств намечается в восточных районах, прежде всего в Сибири, на базе имеющихся там богатых и дешевых энергоресурсов, что позволяет получать электроэнергию в настоящее время и в перспективе на 25—40% более дешевую, чем в Центральном районе.

Водный фактор играет решающую роль при размещении предприятий химической, целлюлозно-бумажной, текстильной промышленности, черной металлургии, электроэнергетики.

Затраты на весь водохозяйственный комплекс включая отведение и очистку сточных вод составляют от 1—2 до 15—25% стоимости строящегося предприятия в водоемких производствах. Вследствие этого они должны размещаться в Сибири, на Дальнем Востоке, а также на Европейском Севере, где стоимость 1 $м^3$ свежей воды в 3—4 раза меньше, чем в районах Центра и Юга европейской части, Закавказья. Одновременно шире должны применяться оборотная и другие прогрессивные системы водоснабжения и охлаждения воды.

Трудовой фактор (затраты живого труда на изготовление продукции) сохраняет важное значение при размещении машиностроения (в частности, приборостроения), легкой промышленности, а также наиболее крупных предприятий других отраслей.

Так как затраты труда на 1 т продукции и доля заработной платы в себестоимости не дают правильного представления о трудоемкости продукции, то при рационализации размещения производительных сил с учетом трудового фактора целесообразно ориентироваться на потребность каждого предприятия в рабочей силе.

Земельный фактор приобретает особую остроту при отводе площадок для промышленного строительства (их размеры для крупных предприятий достигают сотен гектаров) в районах интенсивного сельскохозяйственного производства и городах в условиях ограниченности земельного фонда и высокой стоимости городских коммуникаций и инженерных сооружений. Важным средством экономии в этом отношении является групповое размещение предприятий в виде промышленных узлов.

Сырьевой фактор определяет материалоемкость, т.е. расход сырья и основных материалов на единицу готовой продукции. К отраслям с наиболее высокими индексами материалоемкости (более 1,5 т сырья и материалов на 1 т продукции) относятся черная и цветная металлургия полного цикла, целлюлозно-бумажная, гидролизная, фанерная, цементная, сахарная отрасли промышленности.

Особого внимания требуют предприятия, удаленные от источников снабжения сырьем, предприятия с многотоннажной продукцией (металлургические, химические, целлюлозно-бумажные комбинаты). При их размещении необходимо правильное опре-

деление районов потребления готовой продукции и расходов по ее перевозкам, т.е. учет **транспортного фактора.** Научно-технический прогресс систематически снижает долю транспортных издержек в себестоимости промышленной продукции, однако при перевозках транспортоемкой продукции она остается достаточно высокой, особенно это касается черных металлов, минерально-строительных материалов. В обрабатывающей промышленности также выделяется группа отраслей, тяготеющих к районам потребления вследствие повседневного спроса населения, требований свежести продукции (хлебопекарная, кондитерская, молочная) или по транспортному фактору, поскольку стоимость перевозки готовой продукции больше (или перевозка сложнее), чем сырья и топлива для ее изготовления (мебельная, сернокислотная).

В добывающей промышленности размещение предприятий обусловлено главным образом сырьевым и транспортным факторами — наличием и качеством месторождений полезных ископаемых, технико-экономическими показателями их эксплуатации и транспортировки продукции; при этом должны учитываться и реальные возможности осуществления последней (пропускная способность железных дорог, ресурсы труб и т.д.). При больших объемах добычи полезных ископаемых и при переработке руды на месте существенное значение могут иметь энергетический и водный факторы.

При размещении промышленного строительства учитываются также наличие строительной организации необходимой мощности и ряд других соображений. В сельском хозяйстве решающее значение имеют почвенно-климатические условия. Сдвиги в размещении производства происходят здесь, как правило, в пределах крупных сельскохозяйственных зон. Но при этом остается задача улучшения специализации и размещения сельскохозяйственного производства в сельских производственных организациях с целью максимального использования особенностей землепользования и почвенного покрова в каждом из них, с учетом наличия трудовых ресурсов, плотности (степени концентрации) потребления в прилегающем районе, транспортных условий и предельных расстояний доставки скоропортящейся продукции. При размещении крупных молочных и тепличных хозяйств, птицефабрик последние соображения приобретают первостепенное значение.

Различные факторы отражаются в показателях сравнительной экономической эффективности при определении минимума

приведенных затрат на производство и транспортировку продукции до потребителя.

1.2.1. Основы региональной специализации и межрегиональной торговли

Теоретические основы производственной специализации регионов и межрегиональной торговли формально были впервые исследованы в рамках теорий международных экономических отношений.

Межрегиональное разделение труда и межрегиональная торговля — это процессы, происходящие в рамках различных частей единого экономического пространства, которое характеризуется одной таможенной территорией, одной валютной системой, единым рынком труда и капитала. В межрегиональной торговле, как правило, отсутствуют административные, таможенные, политические, языковые и другие барьеры, в той или иной степени сохраняющиеся в международных экономических отношениях, несмотря на превалирующую тенденцию либерализации и глобализации[1].

Корни абсолютных и сравнительных преимуществ А.Смита и ***Д.Рикардо***

Классики политической экономии были идеологами свободной торговли (фритредерства), противостоящими сторонникам экономического меркантилизма.

Международная (межрегиональная) торговля рассматривалась ими как способ получения выгоды для каждого участника.

А.Смит полагал, что международное разделение труда целесообразно осуществлять с учетом тех абсолютных преимуществ, которыми обладает та или иная страна (или регион). Каждая страна (регион) должна специализироваться на производстве и продаже того товара, по которому она обладает абсолютным преимуществом.

Основные выводы «международных» теорий А.Смита — Д.Рикардо получены в системе постулатов межрегиональных отношений, несмотря на то что их авторы в своих поясняющих ситуациях упоминают об Англии, Шотландии, Португалии и приводят другие «международные» примеры.

Если страна (регион) сконцентрирует свои ресурсы на производстве только таких товаров и откажется от производства других, по которым она (он) не обладает абсолютными преимуществами, то это приведет к увеличению объемов производства и потребления товаров в сотрудничающих странах (регионах).

Д.Рикардо продвинулся в теории существенно дальше А.Смита. Он доказал, что абсолютные преимущества представляют лишь частный случай общего принципа рационального разделения труда. Главное — не абсолютные, а относительные (сравнительные) преимущества. Даже страны (регионы), имеющие более высокие производственные издержки по всем товарам, могут выиграть от специализации и обмена благодаря «игре» на разнице издержек.

Из анализа, проведенного Д.Рикардо, следуют два вывода:

1) выигрыш при обмене происходит не из абсолютного преимущества, а из того, что соотношения издержек в разных регионах различны;

2) производство и потребление всех товаров может быть увеличено, если регионы будут специализироваться на производстве и торговле теми товарами, по которым они обладают сравнительными преимуществами.

К сожалению, имеется масса свидетельств того, что обыденное экономическое мышление по-прежнему тяготеет к представлениям А.Смита, а не Д.Рикардо.

В теориях классиков политической экономии главным фактором, определяющим рациональную структуру производства и обмена, являются трудовые издержки. Шведские экономисты Э.Хекшер и Б.Олин в 30-х гг. XX в. развили теорию международного (межрегионального) разделения труда, введя в рассмотрение соотношения основных взаимозаменяемых факторов производства (труда, капитала, земли и др.).

Теоретические положения Хекшера—Олина сводятся к следующему:

1) страны (регионы) должны вывозить продукты интенсивного использования избыточных (относительно недефицитных) факторов производства и ввозить продукты интенсивного использования дефицитных для них факторов;

2) в международной (межрегиональной) торговле при соответствующих условиях осуществляется тенденция выравнивания «факторных цен»;

3) вывоз и ввоз товаров могут заменяться перемещением факторов производства.

Хекшер и Один обосновывали целесообразность либерализации не только торговли, но и международного (межрегионального) перемещения факторов производства.

Из исследований Хекшера—Олина следует, что отсталые или развивающиеся страны (регионы), имеющие, как правило, сильный дефицит капитала и избыток рабочей силы, должны специализироваться на производстве и вывозе трудоемкой продукции. Развитые же страны (регионы), накопившие большие массы функционирующего капитала (в том числе научно-технического), должны стремиться к вывозу капиталоемкой продукции. Страны (регионы), обладающие большими площадями сельскохозяйственных угодий и относительно низкой плотностью населения, заинтересованы в расширении вывоза сельскохозяйственной продукции[1].

Основные допущения и интерпретации теории Хекшера—Олина подвергались проверке и корректировке в последующие десятилетия. В частности, было установлено, что для выбора целесообразной структуры вывоза и ввоза товаров необходимо принимать во внимание не только прямые затраты производственных факторов, но и косвенные — сконцентрированные в потребляемом сырье и материалах.

Эту аналитическую задачу реализовал позже В.Леонтьев на основе метода межотраслевого баланса. Полученные им результаты вошли в историю экономической науки как парадокс Леонтьева.

1.2.2. Региональные рынки и пространственная теория цены

Многие учебники микроэкономики начинаются с анализа механизма спроса и предложения на товарном рынке. Демонстрируемая при этом модель рыночного равновесия предполагает, что спрос на товар D падает при увеличении цены Р, а предложение товара 5, наоборот, растет при увеличении цены (рис. 1.5). Пересечение обратных функций спроса и предложения дает точку равновесия спроса и предложения D^* при объеме производства Q^* и цене равновесия $Я^*$.

Эта модель имеет, однако, принципиальный недостаток. Она игнорирует влияние пространства, предполагая, что рыночная

[1] Ввиду того, что земля и другие естественные ресурсы являются немобильными факторами, а перемещаться могут только продукты их использования.

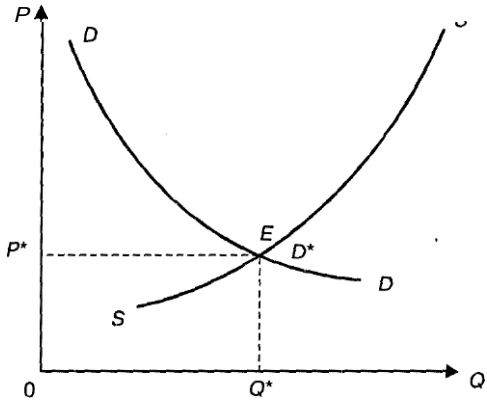


Рис. 1.5. *Равновесие спроса и предложения однородного товара на точечном рынке*

экономика сосредоточена в точке *E*. Для анализа проблем региональной экономики такие предположения неприемлемы.

Начальный шаг анализа механизма спроса и предложения в экономическом пространстве — это рассмотрение **пространственно разделенных автономных региональных рынков.**

Очевидно, что в каждом полностью автономном регионе будут устанавливаться свое рыночное равновесие спроса и предложения и свои цены рыночного равновесия, т.е. в каждом регионе будет автономно «работать» описанная выше модель.

Ситуация принципиально усложняется, если региональные рынки связываются друг с другом.

Рассмотрим условный пример. Для простоты ограничимся анализом двухрегиональной системы, производящей и потребляющей один однородный товар. Пусть A_1 — цена равновесия для автономного региона 1, A_2 — цена равновесия для автономного региона 2, T_{12} — транспортные затраты на доставку единицы товара из региона 1 в регион 2, T_{21} — транспортные затраты на доставку единицы товара из региона 2 в регион 1. Задача состоит в том, чтобы определить объемы производства, межрегиональные поставки товаров, цены равновесия (P^* и P) в системе связанных региональных рынков.

Пусть для определенности $A_1 > A_2$. Тогда у производителей (продавцов) возникает стимул для поставки товара из региона 1 в регион 2 с целью реализации его по более высокой цене.

Последствия открытия региональных рынков могут зависеть от соотношения разницы $A_1 - A_2$ и транспортных затрат T.

Если оказывается, что $A_1 - A_2 < T_{12}$, то межрегиональная торговля неэффективна, так как выигрыш производителя (продавца) региона 1 на цене реализуемого товара меньше транспортных затрат. В этом случае состояния равновесия региональных рынков сохраняются такими же, как и при автономном их функционировании.

Более интересен случай, когда $A_2 - A_1 > T_{12}$. Тогда выгодно поставлять товар из региона 1 в регион 2, а на каждом региональном рынке установить новое равновесие. Цены равновесия будут удовлетворять условию $P_2^* = P^* + 1$ (причем $P_1^* > A_1, P_2^* < A_2$), а вывоз товара из региона 1 в регион 2 будет равен ввозу товара в регион 2 из региона 1 (с обратным знаком): $E_{12} = -E_{21}$.

Переход от автономных региональных равновесий к общему равновесию двухрегиональной системы показан на рис. 1.6. Эту геометрическую интеграцию предложил П.Самуэльсон.

При автономном функционировании региональных рынков цены равновесия различаются и равны соответственно A_1 и A_2. Левая сторона горизонтальной оси 0 поднята выше ее правой стороны на величину T_{12}. При этом видно, что $A_2 - A_1 > T_{12}$. Регион 1 увеличивает свое производство, регион 2 — снижает. Равновесие достигается при $E_{12} = E_{21}$ и $P_2 = P_1 = T_{12}$. На рисунке уровни P и P^* совпадают потому, что ось 0 для региона 1 приподнята на величину T_{12}.

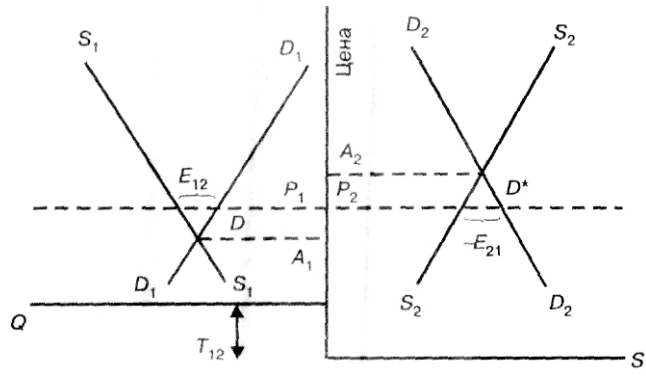


Рис. 1.6. Равновесие спроса и предложения однородного товара на двухрегиональном рынке

Выведение условий рыночного равновесия для многорегиональной системы представляет собой принципиально более сложную математическую задачу. До создания мощных компьютеров и алгоритмов нахождения состояний равновесия в задачах большой размерности предпринимались попытки моделирования решений с помощью электрических цепей (С.Энке). В настоящее время решение таких задач не представляет собой чрезмерно сложную проблему.

Вопросы для самопроверки

1. Каково содержание теорий региональной экономики?
2. Охарактеризуйте проблемы региональной (пространственной) экономики в экономической науке до конца XIX в.
3. В чем заключается вклад в теорию региональной экономики А.Смита и Д.Рикардо?
4. Что является фактором размещения у А.Вебера? Что характеризуют изодапаны А.Вебера?
5. В чем суть теории центральных мест В.Кристаллера?
6. Охарактеризуйте подходы к построению общей теории размещения.
7. Каковы различия между абсолютными и относительными преимуществами региона при выборе специализации производства и структуры торговли?
8. Каковы особенности России как объекта региональных исследований?
9. Назовите имена известных вам отечественных ученых-регионалистов.
10. Что такое промышленный узел?
11. Каковы основные идеи теории диффузии инноваций?
12. Каковы основные предпосылки и выводы теории полюсов роста?
13. В чем состоит суть закона У.Изарда?
14. Дайте определения понятий Парето-оптимума, ядра системы и экономического равновесия применительно к региональной экономике.

Глава 2

РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ АНАЛИЗА И УПРАВЛЕНИЯ

При исследовании территориальных связей регион можно рассматривать по крайней мере с двух сторон: во-первых, как часть единого народно-хозяйственного комплекса страны; во-вторых, как самостоятельное целостное образование, имеющее свои целевые установки развития, свой ресурсный потенциал, свои способы соединения производственных ресурсов — факторов производства. Каждая из этих сторон имеет свои особенности, что накладывает отпечаток на процесс управления ходом регионального развития.

2.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА КАК ЧАСТЬ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

При исследовании региона как части единого народно-хозяйственного комплекса страны встают проблемы определения его места в системе разделения труда в территориальном разрезе, исследования воспроизводственных циклов и определения на этой основе территориальных связей и пропорций в народном хозяйстве страны.

2.1.1. Место региональной экономики в воспроизводственном процессе страны

Устройство регионального блока «экономика» зависит от организации национальной экономической системы.

В административно-плановой экономической системе СССР отдельный регион (административно-территориальная единица) представлял собой часть национальной экономики (единого на-

родно-хозяйственного комплекса) и в гораздо меньшей мере — экономическую подсистему (региональный хозяйственный комплекс). Внутренние материальные и финансовые связи региона были существенно слабее внешних связей, регулируемых общегосударственным планированием (включающим планирование производства, материально-технического снабжения и сбыта, финансов, распределения трудовых ресурсов и т.д.). Основные параметры экономики региона определялись государственным планом и политикой общесоюзных ведомств, а не местными потребностями. В большинстве регионов вследствие экономической незаинтересованности предприятий в высвобождении работников поддерживалась практически полная занятость, а миграция из трудоизбыточных регионов имела в основном сезонный характер. С одной стороны, денежные доходы предприятий и населения жестко регулировались центром (перераспределение финансовых ресурсов и нормирование заработной платы), а с другой — реализация доходов ограничивалась из-за централизованного распределения и дефицита большей части средств производства и потребительских благ. Поэтому изменения доходов сравнительно мало влияли на производство, потребление, инвестиции. Таким образом, экономика региона была слабосвязанной экономической подсистемой.

Переход к рыночной экономике и реальному федерализму сопровождается тем, что каждый регион — субъект Федерации — становится экономической подсистемой, характеризующейся сильной взаимосвязанностью своих основных элементов. Значительно возрастает влияние доходов и платежеспособного спроса на региональное производство, потребление и инвестиции, развитие социальной сферы, а также влияние производства на занятость и доходы. Межрегиональный обмен осуществляется на рыночной основе, и поэтому регион как рынок испытывает влияние внешних конкурирующих и дополняющих рынков товаров, труда и капитала.

Укрупненные элементы и связи регионального экономического механизма в плановой и рыночной экономиках в основном совпадают. Однако при переходе к рыночной экономике изменяются сущность и сила связей между элементами регионального механизма и внешней экономической средой (федеральными регулирующими системами, экономиками других регионов и мировыми рынками). Для внутренних и прямых межрегиональных и международных связей типично их усиление, для связей с федеральными системами — изменение качества связей или ослабление.

Значительная часть финансовых потоков проходит через региональный и местные бюджеты и внебюджетные фонды. Так, доходы бюджета субъекта Федерации складываются из налогов (собственных и регулирующих), получаемых от предприятий, используемых природных ресурсов и населения, а также из поступлений от федерального бюджета (субвенций, трансфертов и т.п.). Источниками формирования внебюджетных фондов являются заемные средства, социальные сборы (страховые и т.п.), добровольные взносы, поступления из федеральных внебюджетных фондов и др. Доходы регионального и местных бюджетов и внебюджетных фондов направляются на финансирование социальной сферы (особенно образования, здравоохранения, социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства), финансовую поддержку производства (главным образом предприятий, находящихся полностью или частично в региональной и муниципальной собственности), инвестиции в региональное хозяйство, охрану окружающей среды.

Регион как подсистема национальной экономики имеет экономические связи с федеральными регулирующими системами (федеральным центром), с другими регионами и внешним миром (рис. 2.1).

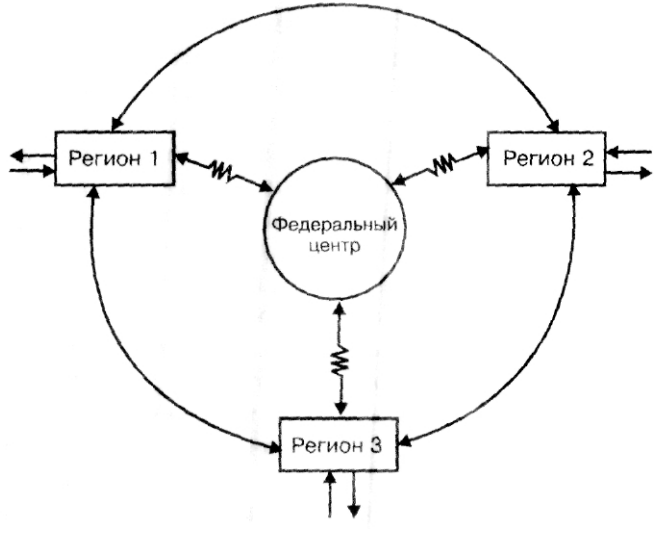


Рис. 2.1. *Экономические отношения регионов в национальной экономике федеративного типа*

Отношения между регионами и внешним миром являются преимущественно торговыми, хотя в последнее время регионы становятся непосредственными участниками межрегионального и международного рынков кредитных ресурсов, ценных бумаг. Регулирование таких финансовых взаимоотношений (особенно межбюджетных) — одно из главных направлений государственной региональной экономической политики.

2.1.2. Территориальное разделение труда как основа регионального воспроизводственного процесса

Общественное разделение труда — это объективный процесс развития производительных сил, при котором происходят обособление различных видов трудовой деятельности, специализация производственных единиц и обмен между ними продуктами своей деятельности.

Общественное разделение труда предопределяет последующую интеграцию и установление связей между его отдельными структурными элементами. Можно сказать, что уровень зрелости общественного производства определяется степенью развития общественного разделения труда.

Общественное разделение труда развивается в двух направлениях — в виде отраслевого и территориального разделения труда, между которыми существует объективная неразрывная связь.

Отраслевое разделение труда — процесс, знаменующий возникновение новых производств, при котором производители профессионально специализируются на изготовлении готовых продуктов и услуг или их составных частей, происходит дробление производства, выделение специализированных звеньев, возникновение новых профессий.

Социально-экономические процессы, а также процесс общественного разделения и интеграции производства видоизменяются и совершенствуются в ходе научно-технического прогресса.

Территориальное разделение труда — процесс производственной специализации, обособления экономических районов, развития межрайонной кооперации, обмена продукцией и услугами.

Территориальное разделение труда представляет собой пространственное проявление общественного разделения труда, обусловленное природными, экономическими, социальными и

национально-историческими особенностями регионов. В результате выделившиеся в процессе общественного разделения труда отрасли и производства размещаются в районах с наиболее благоприятными предпосылками для их развития.

Территориальное разделение труда открывает дополнительные возможности повышения эффективности регионального воспроизводства как за счет преимуществ отраслевой специализации, так и благодаря использованию природно-ресурсных и социально-экономических возможностей регионов.

Сочетание отраслевого и территориального разделения труда формирует региональный воспроизводственный процесс.

Воспроизводственный подход к отражению регионального развития означает необходимость установления прямых и косвенных связей между всеми элементами общественной системы, при которых создаются условия для осуществления непрерывного воспроизводственного процесса, ориентированного на достижение поставленных задач.

Изучение закономерных связей, возникающих в процессе производства, распределения, обмена и потребления, составляет предмет теории общественного воспроизводства. Одним из важных методологических положений теории регионального воспроизводства является выделение двух его аспектов — межрегионального и внутрирегионального.

Межрегиональный аспект общественного воспроизводства связан с пространственной локализацией отраслевых производств. При этом объективной предпосылкой территориального разделения труда служат различия **в** природно-климатических условиях, ресурсном, экономическом, научно-техническом, демографическом потенциале. От пространственного размещения производительных сил зависят эффективность развития экономики и уровень благосостояния людей в регионе.

Внутрирегиональный аспект воспроизводства охватывает проблемы комплексного развития региона, обеспечения достойного уровня жизни населения. Организация регионального воспроизводственного процесса должна соответствовать интересам населения региона и быть направлена на достижение благоприятных условий жизнедеятельности, сохранение и воспроизводство природных систем. Таким образом, экономические цели регионального воспроизводства связаны с заинтересованностью в росте экономического потенциала как основы роста благосостояния.

2.1.3. Показатели, характеризующие межрегиональные связи страны

Для характеристики межрегиональных связей применяются показатели потоков продукции и ресурсов как в натуральном, так и в обобщенном стоимостном измерении. Наиболее характерными являются натуральные показатели, отражающие движение конкретных видов продукции между регионами: сырьевых ресурсов, продовольствия, машин и оборудования (в весовом измерении и поштучно), а также трудовых ресурсов (в физических лицах).

Основными формами межрегиональных связей являются обмен товарами и услугами, миграция населения, финансовые и информационные потоки.

Простые методы анализа обмена товарами и услугами осуществляются с помощью коэффициентов ввоза и вывоза продукции, а также товарообмена.

В целях получения более общей картины взаимосвязей регионов страны применяются **обобщающие показатели регионального развития,** характеризующие потоки между отраслями в стоимостном выражении: по динамике валового регионального продукта, денежным потокам и пр.

Для наиболее общей характеристики взаимосвязей между регионами используется такой показатель, как **валовой региональный продукт (ВРП).** Он определяется как сумма валовой добавленной стоимости, произведенной за отчетный период институционными единицами — резидентами региональной экономики. При этом методология расчета валовой добавленной стоимости в большинстве случаев идентична применяемой на федеральном уровне. Валовая добавленная стоимость представляет собой разницу между стоимостью произведенных в отчетном периоде товаров и услуг (выпуском) и стоимостью товаров и услуг, потребленных в процессе производства за тот же период времени (промежуточным потреблением).

Единство методологии исчисления ВРП дает возможность проведения межрегиональных сопоставлений и определения рейтинга регионов по данному показателю.

Величина ВРП является объективным индикатором вклада каждого региона — субъекта Федерации в развитие экономики страны. В настоящее время суммарный ВРП составляет около 90% ВВП России (по данным за 1998 г. было 89,1%). Различие между указанными показателями обусловлено тем, что отдельные эле-

менты ВВП, исчисленного на федеральном уровне, не могут быть рассчитаны для отдельных регионов или распределены между ними. (Структура ВВП по федеральным округам приведена в табл. 2.1). К числу указанных элементов относится валовая добавленная стоимость: нерыночных коллективных услуг, оказываемых государственными учреждениями обществу в целом (например, национальная оборона и государственное управление); услуг финансовых посредников, деятельность которых не ограничивается рамками отдельного субъекта Федерации; услуг внешней торговли и других услуг (как рыночных, так и нерыночных), информация по которым отсутствует на региональном уровне. ВВП и ВРП в рыночных ценах отличаются также на величину налогов на экспорт и импорт, поскольку специфика учета данных видов налогообложения в настоящий момент не позволяет полностью распределить их между отдельными регионами.

Структурные составляющие ВРП. На уровне отдельных субъектов Российской Федерации исчисляется функциональная и отраслевая структура **ВРП.**

Функциональная структура ВРП означает деление его на показатели, характеризующие его конечное использование. В частности, выделяются показатели «конечное потребление» и «валовые сбережения».

Полученная информация используется для выявления и регулирования пропорций между отдельными стадиями экономического цикла (производством и использованием ВРП) как внутри отдельных регионов, так и в общегосударственном масштабе. Разрабатывается методология построения счета образования первичных доходов на региональном уровне. Но на практике достижение сбалансированности между производством и использованием **ВРП** на уровне отдельных регионов является чрезвычайно трудной задачей. Проблема заключается в том, что степень межрегионального экономического взаимодействия является очень высокой, и значительная часть материальных и финансовых ресурсов субъектов Федерации формируется за счет обмена с другими территориями страны. Поэтому в ближайшем будущем показатель произведенного ВРП будет по-прежнему являться основным индикатором регионального экономического развития.

Отраслевая структура ВРП означает деление его на показатели, характеризующие процесс формирования по отраслям народного хозяйства.

Расчет ВРП в регионах России осуществляется в годовом, квартальном и месячном разрезе. Принципиальная схема расчетов во всех трех случаях является единой. Однако помесячное исчисление ВРП носит оперативный характер и по причине отсутствия детальной информации об объеме валовой добавленной стоимости по ряду отраслей экономики проводится с использованием большого количества экспертных оценок и косвенных расчетов.

Таблица 2.1

СТРУКТУРА ВВП ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ

	Млрд руб.		**Удельный вес регионов в ВРП России, %**	
	1997	**1998**	**1997**	**1998**
ВВП по Российской Федерации — всего	2478,6	2696,3		
В том числе:				
элементы ВВП, рассчитываемые на федеральном уровне по экономике в целом	250,0	294,1		
ВРП (валовая добавленная стоимость) по субъектам Российской Федерации:	2228,6	2402,3	100	100
1. Центральный федеральный округ	612,0	703,5	27,5	29,3
2. Северо-Западный федеральный округ	210,6	245,9	9,5	**10,2**
3. Южный федеральный округ	172,3	192,0	7,7	**8**
4. Приволжский федеральный округ	454,4	462,9	20,4	19,3
5. Уральский федеральный округ	337,1	338,7	15,1	14,1
6. Сибирский федеральный округ	307,4	314,2	13,8	13,1
7. Дальневосточный федеральный округ	134,6	145,1	**6,0**	**6,0**

Источник: Национальные счета России в 1992—1999 гг.: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000. С. 126. Данные получены с помощью Университетской информационной системы РОССИЯ (http://www.cir.ru).

Для отражения внешнеэкономических связей региона используются две группы индикаторов.

1. Показатели по обмену продукцией в натуральном и стоимостном выражении. Размер ввоза и вывоза продукции.

2. Показатели, характеризующие финансовые связи региона как с федеральным бюджетом, так и с другими регионами страны и с зарубежьем.

Специализация региона означает преимущественное развитие производства тех или иных видов продукции или выполнение определенных функций с учетом наиболее эффективного использования благоприятных экономических условий данного района в целях получения абсолютных и сравнительных преимуществ.

Специализация региона в экономике страны определяется путем исчисления удельного веса той или иной отрасли региона в соответствующей отрасли народного хозяйства страны. Расчет ведется по общему объему выпуска продукции, численности занятых и стоимости капитала. Другим показателем специализации региона является отношение производства продукции или стоимости основных фондов в расчете на одного жителя региона к аналогичной величине по стране.

Экономические **районы** — это крупные части территории страны, исторически сложившиеся в процессе территориального разделения труда, отличающиеся своеобразием экономико-географического положения, природных экономических условий, специализацией и комплексностью хозяйства, определяющими его эффективность.

Сетка и состав крупных экономических районов СССР впервые были утверждены в 1961 г. и затем уточнялись в 1963, 1966 и 1982 гг. Действующая до распада Советского Союза сетка включала 11 экономических районов на территории РСФСР: Северо-Западный, Северный (с 1982 г.), Центральный, Центрально-Черноземный, Волго-Вятский. Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

В настоящее время для характеристики территориальной структуры используется понятие федеральных округов.

В целях межрегионального сопоставления необходимо проводить исследование состояния регионов страны по отдельным, наиболее важным показателям, таким. как: объем ВРП на душу населения, численность населения, объем промышленной продукции на одного занятого, производительность труда занятых в целом по экономике региона и по отдельным секторам.

Для этого строятся кривые Лоренца, показывающие степень отклонения того или иного региона от нормального уровня (рис. 2.2).

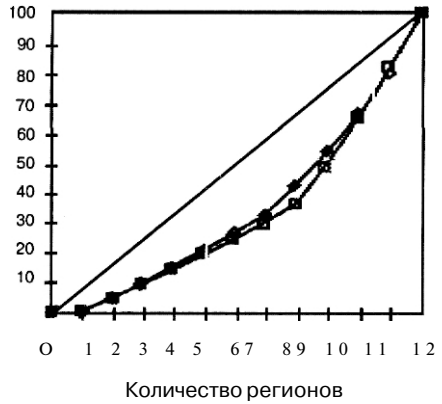


Рис. 2.2. *Кривые Лоренца по населению и объему промышленной продукции для 12 экономических районов Российской Федерации*

Анализ экономики страны по крупным экономическим районам позволяет определять основные территориальные пропорции и рациональные направления в размещении отраслей и предприятий.

Главными задачами в исследовании крупных экономических регионов являются:

1) поиск вариантов использования сравнительных преимуществ их хозяйства в целях повышения эффективности экономики страны;

2) усиление комплексности развития регионов, особенно взаимоувязанного роста производства и социальной инфраструктуры, с целью повышения эффективности хозяйства и уровня жизни населения;

3) поиск путей рационального размещения производительных сил по территории региона и формирование внутрирегиональных ТПК;

4) упорядочение межрайонных транспортно-экономических связей.

Для акцентирования внимания на проблемах освоения новых территорий важное значение имеет выделение понятия «пионерная территория».

Пионерная территория — это регион (или совокупность регионов) слабоочагового социально-экономического развития. Необходимость освоения пионерных территорий в условиях России

связана с наличием в них больших запасов полезных ископаемых, леса, водных ресурсов и т.д.

Для подавляющего большинства пионерных территорий характерны отсутствие необходимого количества населения (в особенности это касается женщин; испытывается также нехватка специалистов), слабость инфраструктурного обслуживания, тяжелые бытовые условия. В силу этого, а также ряда других факторов освоение экономического потенциала указанных территорий осуществляется в виде выборочного, мелкоочагового развития производства, в основном вахтовым методом.

Пионерные территории (по крайней мере, в первый период своего освоения) не выделяются в самостоятельные административно-территориальные образования, а включаются в состав ближайших соседних территориальных структур. До формирования собственных органов власти территориальные органы регионов, в состав которых включаются пионерные территории, осуществляют в них всю полноту законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

Применение понятий и показателей комплексного развития экономики регионов страны позволит использовать ограниченные производственные, трудовые и природные ресурсы в целях повышения уровня и качества жизни народа.

Рассмотрим теперь специфические особенности экономики отдельных регинов страны в разрезе федеральных округов.

2.1.4. Особенности экономики отдельных регионов России

Для Российской Федерации характерно большое разнообразие в условиях жизни и деятельности населения по федеральным округам.

Это касается природно-климатических условий, степени транспортной доступности, наличия природных полезных ископаемых, плотности населения, уровня жизни и душевых доходов (табл. 2.2).

Здесь и далее в таблицах приняты сокращения:

ЦФО — Центральный федеральный округ,

СЗФО — Северо-Западный федеральный округ,

ЮФО — Южный федеральный округ,

ПФО — Приволжский федеральный округ,

Таблица2.2

ОБЩИЕ ПОКАЗАТЕЛИ СОСТОЯНИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000 Г.

	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО	РФ
Территория, тыс. кв. км	651	1678	589	1038	1790	5115	6216	17077
Плотность населения, чел. на 1 кв. км	56,5	8,6	36,5	30,7	7,0	4,0	1,1	8,5
Численность населения (на конец года), млн человек	36,7	14,4	21,5	31,8	12,6	20,7	7,1	144,8
Доля городского населения, %	79,1	81,9	57,2	70,7	79,4	70,0	76,1	72,9
Доля сельского населения, %	20,9	18,1	42,8	29,3	20,6	30,0	23,9	27,1
Доля населения в трудоспособном возрасте к общей численности, %	58,8	51,8	57,7	59,7	61,9	61,4	64,8	60,1
Среднегодовая численность занятых, млн человек	17,5	6,6	8,2	14,2	5,8	8,8	3,2	64,3
Уровень безработицы (в % от экономически активного населения)	7,8	9,6	15,1	9,5	9,8	12,6	12,4	10,5

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С.17.

УФО — Уральский федеральный округ,
СФО — Сибирский федеральный округ,
ДВФО — Дальневосточный федеральный округ.

Так, размер территории округов имеет порядковое колебание: от 0,5 млн кв. км в ЮФО и ЦФО до 5—6 млн кв. км в СФО и ДВФО.

Плотность населения колеблется еще более сильно: от 56,5 человека на 1 кв. км до 1 человека на 1 кв. км.

Велики различия в инфраструктурном обеспечении производственной деятельности и жизнедеятельности людей (табл. 2.3).

Различны также условия трудовой деятельности и оплаты труда по регионам страны, что видно из табл. 2.4.

Эти различия порождают разницу в объеме произведенного ВРГТ и его структуре (табл. 2.5).

Обращает внимание относительно высокая доля отраслей, производящих услуги в ЦФО (53,9%), а также доля отраслей, производящих здесь деловые услуги (11,8%).

Весьма существенны различия в финансовых показателях производственной деятельности в регионах страны (табл. 2.6). Обращает внимание сравнительно высокая доля отраслей, производящих услуги в ЦФО.

Существенны различия в степени участия округов и субъектов Федерации в экспорте современных технологий и способности усвоения новейших технологий мира (табл. 2.7). Если доля соглашений по экспорту современных технологий из РФ с ЦФО составляет 42,5% (по стоимости предмета соглашения свыше 80%) от уровня по России, то доля ДВФО составляет меньше 1 %. Вместе с тем можно отметить факт заключения большого числа соглашений с относительно небольшим объемом стоимости, что характерно для СЗФО и УФО. Степень фактической реализации заключенных соглашений также невысока. В целом по РФ она составляет около 20%.

Весьма пестрая картина и по импорту новых технологий, хотя число соглашений и стоимость предмета соглашений распределены более равномерно по федеральным округам страны. Доля Центрального региона — только 34.3% по числу соглашений и 26,1 % по стоимостному объему соглашений. Степень реализации соглашений по стоимости импорта новых технологий более благоприятна — свыше 40%.

Таблица 2.3

ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В РФ В 2000 Г.

	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО	РФ
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	17,3	12,9	8,6	15,0	8,5	15,0	8,2	85,3
Плотность железных дорог, км на 10 тыс. кв. км	266	77	147	144	48	29	13	50
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	120	66,9	62,9	125,2	34,3	89,4	34,0	532,7
Плотность автодорог, км на 1 тыс. кв. км	184	4	3	121	5	6	7	31
Отправление грузов железнодорожным транспортом, млн т	188,1	143,0	78,9	144,6	123,8	318,5	42,0	1046,8
Грузооборот автотранспорта, млрд т/км	21,1	12,9	12,7	26,4	9,9	13,7	5,7	5702,4
Объем платных услуг населению, млрд руб.	254,3	58,5	68,4	85,1	46,0	67,1	36,3	615,7
Объем платных услуг на душу населения, тыс. руб.	6,9	4,0	3,2	2,7	3,6	3,2	5,1	4,2

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С.17.

Таблица 2.4

ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ, ОПЛАТА ТРУДА И СТОИМОСТЬ МИНИМАЛЬНОГО НАБОРА ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ РФ В 2000 Г.

	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО	РФ
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	3278	2170	1329	1623	2558	1766	2227	2193
Среднедушевые денежные доходы в регионе по отношению к уровню по РФ, %	149	99	60	74	117	80	102	100
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	2173	2531	1481	1783	3486	2696	3112	2223
Среднемесячная заработная плата в регионе по отношению к уровню по РФ, %	98	114	67	80	157	121	140	100
Стоимость минимального набора продуктов питания, руб.	752	785	676	702	815	751	1004	—

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 17.

Таблица 2.5

ВРП РФ И ЕГО ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА В 1999 Г.

	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО	РФ
ВРП — всего млрд руб.	1234	449	335	797	579	509	252	4157
Отраслевая структура ВРП, %	100	100	100	100	100	100	100	100
А. Отрасли, производящие товары	34,3	49,1	48,4	55,7	58,5	54,5	49,6	47,9
промышленность	21,1	38,5	23,0	39,0	46,0	39,6	37,2	33,3
сельское хозяйство	6,1	**4,7**	17,5	10,7	**3,6**	10,2	4,6	7,8
строительство	6,1	**5,3**	**7,4**	**5,6**	8,4	4,2	7,3	6,2
прочие производства	1,0	**0,6**	0,5	**0,7**	0,5	0,5	0,5	0,6
Б. Отрасли, производящие услуги	53,9	45,0	45,2	35,9	34,3	41,0	48,7	44,1
транспорт и связь	8,4	11,8	12,0	**8,6**	10,0	10,6	14,9	10,0
торговля	22,8	13,1	13,5	9,9	**6,7**	11,7	9,4	14,1
В. Отрасли, производящие деловые услуги	11,8	5,9	**6,4**	8,4	**7,2**	4,5	1,7	8,0

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С.17.

Таблица 2.6

ФИНАНСОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ РФ В 2000 Г.

	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО	РФ
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий, млрд руб.	378,3	113,2	52,6	199,7	271,7	146,4	28,8	1190,6
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	297,5	115,2	129,2	190,6	261,9	93,1	50,3	1165,2
Затраты на исследования и разработки, млрд руб.	38,3	10,7	2,7	13,4	5,0	4,8	1,6	76,7
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	120,7	121,0	117,0	121 2	122,2	120,5	118,4	120,2

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 17.

Таблица 2.7

ЭКСПОРТ И ИМПОРТ ТЕХНОЛОГИЙ И УСЛУГ ТЕХНИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ РФ В 2000 Г.

	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО	РФ
А. Экспорт								
число соглашений	465	255	30	91	54	193	6	1094
стоимость предмета соглашения, млн долл. США	864.3	56,1	23,9	78,0	5,8	37,3	6,5	1071,9
поступления по соглашениям, млн долл. США	140,1	24,7	6,2	13,7	1,6	11,4	5,7	203,5
Б. Импорт								
число соглашений	194	148	33	50	87	45	9	566
стоимость предмета соглашения, млн долл. США	118,5	112,2	13,2	27,2	118,3	6,1	59,0	454,6
поступления по соглашениям, млн долл. США	33,7	58,0	4,2	12,2	56,4	1,2	17,2	182,9

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 818—819.

Рассмотрим теперь кратко экономическую ситуацию в каждом из семи федеральных округов.

Центральный федеральный округ

Состав: Москва, Московская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Брянская, Тверская, Тульская, Ярославская, Костромская, Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая и Тамбовская области.

Площадь — 650,7 тыс. кв. км. Численность населения — 36,7 млн человек, городское — 29,0 млн человек, сельское — 7,7 млн человек. Плотность населения — 56,5 человек на I кв. км. Численность населения в трудоспособном возрасте — 21,6 млн человек, среднегодовая численность занятых в экономике — 17,5 млн человек. Динамика показателей развития округа приведена в табл. 2.8.

ЦФО расположен в центре европейской части России. На западе округа пролегают Валдайская, Смоленско-Московская, Среднерусская возвышенности; на севере и востоке — Верхневолжская и Мещерская низменности.

Население **ЦФО** — 36,7 млн человек, что составляет 25,5% численности населения Российской Федерации. Это один из густонаселенных районов страны. Средняя плотность населения — 56,5 человека на 1 кв. км. Численность городского населения составляет 79%, а сельского — 21%. Трудоспособное население региона составляют примерно четверть трудовых ресурсов России.

Природные условия и ресурсы. Климат данного региона умеренно континентальный; зима относительно мягкая, лето теплое. Средние температуры января от —8 до —12°С, осадков выпадает 500—600 мм в год. На юго-востоке региона климат более сухой, нередки засухи. Средняя температура июля +(19—20) °С, января — (9—10) °С. Количество годовых атмосферных осадков 400—500 мм в год. Продолжительность вегетационного периода с температурой выше 5°С — 175—200 дней, с температурой выше 10°С — 140—170 дней.

Значительная часть района принадлежит бассейну Волги. По территории района проходит канал им. Москвы, соединяющий Волгу (от Иваньковского водохранилища) с рекой Москвой. Северная часть региона расположена преимущественно в лесной зоне и только на юге переходит в лесостепную зону. Площадь, покрытая лесом, составляет здесь около 40% территории.

Таблица2.8

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЦФО

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (на конец года), млн человек	37,6	37,4	37,3	37,2	37,0	36,7
В том числе: городское	29,4	29,4	29,3	29,2	29,1	29,0
сельское	8,1	8,1	8,0	7,9	7,9	7,7
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	21,1	21,1	21,1	21,3	21,5	21,6
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек	17,2	17,0	16,8	16,6	17,4	17,5
Численность безработных, млн человек	1,5	1,5	1,6	1,7	1,9	1,4
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, млн человек	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	698,3	1064,9	1312,8	1489,6	2453,2	3278,7
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	418,7	690,7	862,1	1009,0	1532,4	2173,0
ВРП, всего млрд руб.	353,1	504,2	612,0	711,7	1234,6	
В том числе: на душу населения, тыс. руб.	9,3	13,4	16,3	19,0	33,1	
Число предприятий и организаций (на конец года), тыс.	740	852	957	1042	1132	1237
Число малых предприятии (на конец года), тыс.	291	293	290	292	304	308
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	212,3	272,7	310,6	305,6	571,9	819,8
Продукция сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	47,6	66,4	68,6	73,8	148,8	184,0
Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд руб.	42,8	60,6	62,1	67,5	96,2	143,8

Продолжение табл. 2.,

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	10,5	10,2	10,1	9,9	10,4	10,2
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	17,7	17,6	17,4	17,4	17,3	17,3
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	110	113	116	117	118	120
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	169,8	140,0	137,1	140,7	165,4	188,1
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	30,6	23,6	21,7	18,8	21,8	**21,1**
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	194,8	284,9	335,6	429,9	753,7	987,4
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	35,0	69,9	106,7	127,3	187,4	254,3
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий и организаций, млрд руб.	69,0	41,7	89,9	96.5	218,0	378,3
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	64,1	90,3	100,9	123,8	195,2	297,5
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				184,5	138,7	120,7
Стоимость минимального набора продуктов питания (на конец года), руб.					693,8	751,7
Территория, тыс. кв. км						650,7
Плотность населения, человек на 1 кв. км						56,5

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 17.

На юге региона гидрографическая сеть бедна. Единственной крупной рекой является Дон с притоками Воронеж и Северный Донец. Дон только в нижнем течении до Павловска судоходен. Остальные реки мелководны, основное их использование — водоснабжение населения и промышленных предприятий. В настоящее время сложился напряженный водохозяйственный баланс в крупных городах.

Ценнейшим богатством юга региона являются почвы — разного типа черноземы с содержанием гумуса от 4—6 до 10—12% с мощью горизонта в отдельных районах до 120—130 см. Это самые плодородные почвы. Черноземы здесь образовались на рыхлых грунтах, поэтому они легко поддаются водной эрозии, ведущей к образованию оврагов. В некоторых районах эрозии подвержено до 60% земель, поэтому борьба с оврагообразованиями составляет важнейшую задачу земледельцев района. Действительным средством этой борьбы стали специальная обработка полей и искусственные лесонасаждения, которые составляют около половины лесопокрытой площади района. Средняя лесистость на юге региона — 8%. Промышленная рубка леса почти всюду запрещена.

Главным природным богатством юга региона являются железные руды Курской магнитной аномалии (КМА), залегающие на его территории двумя полосами: Орел —Щигры — Старый Оскол — Валуйки шириной от 1 до 25 км и Льгов — Белгород шириной от 2 до 40 км с мощностью пластов 70—350 м. Общие геологические запасы руд определяются здесь триллионами тонн, балансовые — в 42 млрд т; по геологическим запасам КМА занимает 1 -е место в мире, по балансовым — ей принадлежит 1-е место в России. Залегают руды на глубине от 35—40 до 400—500 м и глубже. Неглубокое залегание руд позволяет вести их добычу в открытых карьерах со значительно меньшими капитальными и текущими затратами труда и средств. Шахтная добыча руд на глубине осложнена здесь обильной водонасыщенностью подземных горизонтов. Строительство подземных рудников ведется с помощью специальных холодильных агрегатов для замораживания пород при проходке шахтных стволов. Высокое качество богатых руд на глубине может не только восполнять расходы на эту технику, но и обеспечивать высокую эффективность горно-рудной промышленности КМА. Кроме высокого содержания железа, эти руды содержат всего лишь десятые доли процента серы и сотые доли фосфора.

Из минерально-сырьевых ресурсов в округе представлены залежи бурых углей Подмосковного бассейна, торфа, фосфоритов,

железных руд, а также известняков, огнеупорных и кирпичных глин, строительных, стекольных и формовочных песков. Регион располагает также запасами мела и известняков, мергеля, огнеупорных глин, кирпичных глин. особенно в Воронежской и Белгородской областях.

Общая характеристика хозяйства

Роль ЦФО в национальной экономике страны характеризуется следующими данными (в % от общероссийских показателей): территория — 3,8, численность населения — 25,4, среднегодовая численность занятых в экономике — 27,2, валовой региональный продукт — 29,5, объем промышленной продукции — 19,9, сельского хозяйства — 23,4, растениеводства — 24,1, животноводства — 22,6, стоимость основных фондов в экономике — 25,6, инвестиции в основной капитал — 25,5, розничный товарооборот — 42,8, поступление налоговых платежей и сборов в бюджетную систему России — 36,3, в федеральный бюджет — 43,8, иностранные инвестиции — 42,6, экспорт — 33,1, импорт — 51,7[1].

На территории ЦФО исторически сформировался сложный промышленный комплекс обрабатывающих отраслей и производств, обладающий достаточно высоким уровнем взаимосвязанности. В отраслевой структуре производства промышленной продукции ЦФО в 2000 г. высок удельный вес машиностроения и металлообработки (26,5%). Основные отрасли машиностроения: станкостроительная, инструментальная, приборостроение, электротехническая, радиотехническая, электронная, автомобильная, производство сельскохозяйственных и дорожных машин, оборудования для текстильной и пищевой промышленности.

Главный центр машиностроения — Москва. Среди других центров выделяются Воронеж (авиастроение), Калуга, Ярославль (моторостроение), Иваново (текстильное и торфяное машиностроение), Тула (сельскохозяйственное и другое машиностроение), Владимир (тракторостроение), Брянск (дизелестроение, вагоностроение), Рязань (станкостроение, радиотехника), Смоленск (электротехника).

ЦФО относится к районам с развитой химической промышленностью, специализирующейся на производстве азотных и

[1] Здесь и далее данные взяты из стат. сборника «Регионы России 2001».

Топливная промышленность. Слабой стороной народно-хозяйственного комплекса Центрально-Черноземного района было его энергетическое хозяйство. На душу населения электроэнергии производилось меньше, чем в каком-либо другом районе Российской Федерации. Поэтому развитию электроэнергетики здесь придается большое значение: расширена Нововоронежская атомная электростанция, построена мощная Курская АЭС, которая также будет расширена.

Легкая промышленность. На местном и привозном сырье еще в первой половине XIX в. в Тамбовской области была развита шерстяная промышленность, сохраняющая межрайонное значение по настоящее время (Рассказово). Почти во всех областях развивается кожевенно-обувная, трикотажная, швейная и некоторые другие отрасли легкой промышленности, связанные с удовлетворением растущих потребностей местного населения.

Главной отраслью пищевой индустрии района является свеклосахарная. Она возникла еще в дореволюционные годы, с тех пор производство сахара-песка возросло в 6—7 раз. Здесь работает около 50 крупных современных свеклосахарных заводов, выпускающих более половины сахара-песка в Российской Федерации. Наибольшее развитие свеклосахарная промышленность получила в Воронежской, Белгородской и Курской областях.

Высок удельный вес аграрно-промышленного сектора: в ВРП южной части региона он достигает почти четверти. Плодородные почвы, обеспеченное на значительной части района увлажнение, длительный теплый период создают возможности для получения здесь высоких урожаев сельскохозяйственных культур. По средней многолетней урожайности зерновых культур район несколько уступает Северному Кавказу, а по валовой продукции на 100 га сельскохозяйственных земель занимает 1-е место в Российской Федерации.

К ведущим отраслям АПК в районе относятся также мукомольно-крупяная промышленность с ее высокой концентрацией в крупнейших железнодорожных узлах — Воронеже и Курске; маслобойная с наибольшим ее развитием в Воронежской области, где в основном сеется подсолнечник; крахмалопаточная и спиртовая отрасли, развивающиеся во всех областях и использующие зерно и картофель.

Главные производственные культуры — озимая пшеница и рожь. Они здесь урожайнее, чем яровая пшеница. В Курской области преобладают посевы ржи, в остальных — пшеницы. Обшир-

ные площади занимают просо и гречиха, причем гречиха более распространена в Курской и Липецкой, просо — в Воронежской, Тамбовской и Белгородской областях. Повсюду сеют кормовые культуры, в Воронежской и Белгородской областях значительные посевные площади заняты кукурузой на зерно, в других областях — на силос. Высевают ячмень и овес. Широко распространены сеяные травы, главным образом однолетние.

Важнейшей технической культурой является сахарная свекла. Для выращивания этой культуры район располагает весьма благоприятными почвенно-климатическими и экономическими условиями: высокоплодородными черноземами, достаточно влажным и теплым климатом, высокой плотностью сельского населения, сахарными заводами. На выращивании ее специализируются многие хозяйства района, особенно в Курской, Белгородской и Воронежской областях.

Вторая по значению техническая культура Черноземного центра — подсолнечник, но ареал его распространения в районе более узкий, чем сахарной свеклы. Основные посевы подсолнечника размещаются в Воронежской, значительные — в Белгородской и на юге Тамбовской областей. На северо-западе района вследствие более умеренного и влажного климата и менее пригодных почв урожаи подсолнечника невелики.

Обширные площади заняты картофелем и овощами, выращиваемыми повсюду. Картофель здесь не только используется в качестве пищевого продукта, но идет на корм скоту и для переработки на крахмал и спирт.

Транспорт. Район располагает развитой сетью всех видов современного транспорта — железнодорожными и автомобильными дорогами, водными путями и авиалиниями, трубопроводами и линиями электропередачи. Центральное место в грузо- и пассажироперевозках района принадлежит Москве — крупнейшему комплексному транспортному узлу страны. Железные дороги и автомагистрали радиально от Москвы расходятся во все районы России. В южной части региона мало автодорог с твердым покрытием, особенно соединяющих сахарные заводы со свекловичными плантациями, что осложняет перевозки сахарной свеклы в осеннюю пору.

Общая конфигурация дорог сетчатая, сложившаяся в основном еще до революции и дополненная позднее. Основные межрайонные экономические связи осуществляются по магистралям меридионального направления. Дороги почти полностью электрифи-

цированы. Основные грузы внутренних перевозок на железных дорогах — руды и флюсы, идущие на металлургические заводы Липецка, и вывозимые оттуда металл, строительные материалы, техническое оборудование, машины и ряд других промышленных товаров. Во внутренних перевозках значительную роль играет автомобильный транспорт.

В межрайонном грузообороте ввоз грузов почти в 1,5 раза превышает вывоз. В большом количестве завозятся уголь из Донбасса, Кузбасса и частично из Подмосковного бассейна, нефтепродукты из Поволжья, круглый лес и пиломатериалы из Волго-Вятского района и с Урала. Основные потоки вывоза грузов из района составляют: сельскохозяйственные продукты, железная руда, чугун и сталь. Широкий ассортимент грузов в межрайонных перевозках характеризует разносторонность и возрастающую роль района в общественно-территориальном разделении труда.

Рыночная инфраструктура. Отрасли деловой инфраструктуры (банковские, страховые, консалтинговые учреждения) наиболее интенсивно развивались в Московском регионе. Число совместных с инофирмами предприятий в регионе составляет 3,6 тыс., что составляет около 50% от их числа по России (в основном эти предприятия расположены в Московском регионе — 42%). Есть предпосылки для расширения числа предприятий, и в первую очередь в наукоемких отраслях, что позволит повысить конкурентоспособность экономики региона в условиях рыночных отношений. Интенсивность внешнеэкономической деятельности резко дифференцирована по территории района. В таких областях, как Липецкая, Тульская, Ярославская, Смоленская, в структуре экспорта преобладают сырье и материалы (от 77 до 84%), а в Москве и Московской области, в Брянской и Калужской областях — машины и оборудование.

Северо-Западный федеральный округ

Состав: Санкт-Петербург, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Мурманская и Калининградская области, Республика Карелия, Республика Коми, Ненецкий автономный округ.

Площадь — 1677,9 тыс. кв. км. Население — 14,4 млн человек, городское — 11,8 млн, сельское — 2,6 млн. Плотность населения — 8,6 человек на 1 кв. км. Численность населения в трудоспособном возрасте — 8,9 млн человек, среднегодовая численность занятых в экономике — 6,6 млн человек.

Таблица 2.9

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ СЗФО

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (на конец года), тыс. человек	14,8	14,8	14,8	14,6	14,5	14,4
Доля городского населения, %	81,7	81,7	81,1	81,0	82,1	81,9
Доля сельского населения, %	18,3	18,3	18,9	19,0	17,9	18,1
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	8,7	8,7	8,7	8,8	8,8	8,9
Среднегодовая численность занятых в экономике, млн человек	6,7	6,6	6,4	6,4	6,5	6,6
Численность безработных, млн человек	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	0,7
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	560	786	908	1007	1580	2170
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	528	872	1056	1166	1721	2531
ВРП — всего, млрд руб.	149,2	187,9	210,6	250,3	449,0	—
ВВП на душу населения, тыс. руб.	10,0	12,7	14,3	17,0	30,8	—
Число предприятий и организаций (на конец года), тыс.	239	269	299	325	356	398
Число малых предприятии (на конец года), тыс.	115	129	142	159	157	156
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	103,1	131,4	143,5	165,4	339,3	482,5
Продукция сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	13,8	18,9	19,6	20,5	40,7	48,8
Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд руб.	16,1	21,2	22,0	24,8	31,8	51,7

Продолжение табл. 2.9

Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	3,4	2,4	2,1 .	2,.3	2,5	2,4
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	13,1	13,1	12,9	12,9	12,9	12,9
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	62,1	64,1	65,1	65,5	66,0	66,9
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	141,9	136,4	138,1	130,0	145,6	143,0
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	15,3	12,2	10,2	8,4	9,4	12,9
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	58,4	73,0	80,5	96,0	161,8	213,2
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	12,6	22,9	28,2	31,6	43,8	58,5
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий, млрд руб.	25,1	6,0	8,8	-19,5	78,1	113,2
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	24,2	30,3	34,0	34,6	78,1	115,2
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				178,1	136,3	121,0
Стоимость минимального набора продуктов питания (на конец года), руб.					691,4	785,2
Территория, тыс. кв. км						1678
Плотность населения, человек на 1 кв. км						8,6

Динамика основных показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы региона, приведена в табл. 2.9.

Регион отличается близостью к европейскому рынку, удобным транспортно-географическим положением, сравнительно высокой степенью заселенности, богатой историко-культурной базой, связанной с наличием второго города России — Санкт-Петербурга, а также сравнительно развитой транспортной и социальной инфраструктурой.

Природные условия и ресурсы. Территория федерального округа расположена на северо-западе страны, и по характеру рельефа здесь четко выделяются равнинная западная и возвышенная восточная части. Климат умеренно континентальный, с относительно теплой зимой и прохладным летом, отличается повышенной влажностью. Почвы дерново-подзолистые и подзолисто-болотные. Повышенная влажность и моренно-холмистый рельеф обусловливают повышенную заболоченность территории.

Северо-Западный округ не отличается масштабами и разнообразием природных ресурсов, наибольшее значение имеют земельные, водные и лесные ресурсы, меньшую роль играют отдельные минерально-сырьевые ресурсы (фосфориты, горючие сланцы, огнеупорные глины).

В недрах района сосредоточено около 40% важнейших топливных ресурсов европейской части страны. Общие перспективные нефтегазоносные площади составляют около 600 тыс. кв. км, они сосредоточены в Республике Коми, Архангельской области и шельфовой зоне Баренцева моря. Балансовые запасы нефти составляют 1,3 млрд т, газа — 1,1 трлн куб. м. Значительны геологические запасы угля — 214 млрд т (Печорский бассейн). В Республике Коми обнаружены запасы горючих сланцев и почти повсеместно запасы торфа.

Выделяются запасы руд черных и цветных металлов — железные руды Кольского полуострова и Карелии, составляющие примерно 5% общероссийских запасов; медно-никелевые руды Кольского полуострова, бокситы, титаносодержащее сырье. В Архангельской области открыто месторождение алмазов. Федеральное значение имеют Хибинские нефелин-апатитовые месторождения.

В районе сосредоточено около 40% лесных ресурсов европейской части, причем хвойные породы занимают 81% лесопокрытой площади, главным образом в Архангельской области и Республике Коми.

Значительны водные ресурсы, на долю которых приходится 38% водных ресурсов европейской части страны. Земельные ресурсы (около 90% — это северные территории) слабо используются в хозяйственной деятельности.

Население. На территории района проживает 1,7 млн человек. С начала 90-х годов в районе наблюдается абсолютное сокращение численности населения, что является следствием экономического кризиса, снижения социальной защищенности населения. Большое влияние на процессы депопуляции оказывает и продолжающееся сокращение коэффициента естественного прироста населения, который уже более 10 лет имеет отрицательные значения и является самым низким среди других районов.

Естественная убыль населения сопровождается изменением возрастной структуры населения в пользу старших возрастов, сокращением доли лиц трудоспособного возраста и стабилизацией доли молодых возрастов, что ведет к сокращению миграционной подвижности и естественного воспроизводства населения.

Размещено население неравномерно: почти 40% населения проживает в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Район отличается высоким уровнем урбанизации. На долю городского населения в 2000 г. приходилось 81,9% всего населения, при этом самый высокий показатель в Мурманской области — 91,7%, самый низкий — в Вологодской — 68,3% и Псковской областях — 66,4%. В районе 146 городов и 179 поселков городского типа.

Рекреационные ресурсы СЗФО представлены уникальными художественными ценностями и дворцово-парковыми ансамблями Санкт-Петербурга и его окружения, древнерусским зодчеством древнего Великого Новгорода, неповторимыми ландшафтами и историческими памятниками Ближнего Севера России.

Общая характеристика хозяйства

Роль СЗФО в национальной экономике страны характеризуется следующими данными (в % от общероссийских показателей): территория — 9,8, численность населения — 9,9, среднегодовая численность занятых в экономике — 10,3, ВРП — 10,7, объем промышленной продукции — 11,7, сельского хозяйства — 6,2, растениеводства — 5,7, животноводства — 6,9, стоимость основных фондов в экономике — 10,1, инвестиции в основной капитал — 22,5, розничный товарооборот — 9,1, поступление налоговых платежей и сборов в бюджетную систему России — 9,1, в

федеральный бюджет — 8,1, иностранные инвестиции — 15,6, экспорт — 10,3, импорт — 15,5.

Основой хозяйства Северо-Западного региона является использование преимуществ его экономико-географического положения, богатого природно-ресурсного потенциала, постоянного населения и сложившейся системы расселения, значительнейшего научно-технического и трудового потенциала. Преимущества данного региона приобретают особое значение в связи с изменением геополитической ситуации.

Промышленность. В настоящее время регион выступает как крупный индустриальный центр, специализирующийся на производстве наукоемкой продукции вообще, в первую очередь, сложного и точного машиностроения, выпуске продукции химической и лесной промышленности, товаров народного потребления. Наличие развитого портового хозяйства усиливает экспортно-импортные функции района на Балтийском море.

В СЗФО сформировался мощный научный комплекс, который относится к «городским отраслям» и отличается высоким уровнем территориальной концентрации как материальной базы, финансовых ресурсов, так и результатов научных исследований. По основным параметрам, характеризующим научную деятельность, район занимает 2-е место в стране после Центрального. В научно-исследовательскую работу, осуществляемую учеными региона, и в первую очередь Санкт-Петербурга, по грантам вкладывает почти 25% своих средств Российский фонд фундаментальных исследований. Район является и крупным центром высшего образования страны. Здесь обучается почти 8,5% студентов вузов России.

В западной части округа основу специализации составляет машиностроение, где выделяются наиболее сложные и точные производства, обеспечивающие НТП, такие, как судостроение, электротехника, энергетическое, транспортное, сельскохозяйственное машиностроение, приборо- и станкостроение, электронная промышленность.

В восточной части региона развиты добывающие отрасли промышленности: добыча железной руды, угля, рыбы, выпуск чугуна, стали, азотных и фосфатных удобрений, производство фосфатного сырья, целлюлозы, бумаги, картона, древесно-волокнистых плит, вывоз древесины. Все большее значение в новых геополитических условиях приобретает морской транспорт района и главный незамерзающий порт Мурманск.

Развитие производительных сил Европейского Севера традиционно опирается на использование ресурсного потенциала, что предполагает высокий удельный вес добывающей промышленности. Однако доступная и насыщенная сырьевая база постепенно исчерпывается, ухудшаются горно-геологические и экологические условия разработки полезных ископаемых. Преобладание этих отраслей в экономике района ухудшило и без того тяжелую экономическую ситуацию, так как кризисные явления в наибольшей степени затронули отрасли топливно-энергетического и металлургического комплексов, химическую промышленность.

Металлургический комплекс дает более 30% промышленной продукции района и включает черную и цветную металлургию. Он работает наиболее стабильно — растет производство стали и готового продукта на Череповецком металлургическом комбинате (АО «Северсталь»), увеличивается выпуск алюминия, никеля металлического, черновой и рафинированной меди на предприятиях Мурманской области.

Топливно-энергетический комплекс обеспечивает почти 30% промышленной продукции района и осуществляет добычу угля, нефти, природного газа и газового конденсата, переработку нефти и газа, а также производство электро- и теплоэнергии. Наряду с увеличением добычи нефти и производства нефтепродуктов в Республике Коми сохраняется сложная ситуация в угольной промышленности, где ликвидируются неперспективные участки и шахты. Из-за сокращения объемов производства на предприятиях — крупных энергопотребителях происходит повсеместное падение выпуска электроэнергии во всех регионах Северного района, кроме Мурманской области.

Лесная промышленность, на долю которой приходится около 15% выпуска промышленной продукции района, отличается продолжающимся спадом производства. Это обусловлено сокращением спроса на лесную продукцию на внутреннем рынке и снижением экспортных поставок из-за активизации лесоэкспортеров Скандинавских стран.

Развитие химической промышленности носит экстенсивный характер, доля этой отрасли в выпуске промышленной продукции велика. Район — главный производитель апатитового концентрата. В химической промышленности можно выделить также выпуск полимерных материалов — синтетических смол, пластмасс, резинотехнических и резинобытовых изделий, реактивов, лаков, красок, фармацевтических препаратов.

Среди отраслей пищевой промышленности общероссийское значение имеет рыбная — район дает 1/5 улова рыбы в стране. Традиционными отраслями специализации являются маслодельная промышленность, производство сгущенного и сухого молока.

В производстве товаров народного потребления почти 2/3 приходится на непродовольственные товары.

Лесной комплекс представлен всеми отраслями с явным преобладанием целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей.

Сельское хозяйство. Сельское хозяйство — традиционная отрасль экономики Северо-Запада, но в силу особенностей развития производительных сил и природно-климатических условий территории оно играет второстепенную роль, отличаясь четкой направленностью и пригородным типом ведения хозяйства, обеспечивая лишь наполовину потребности населения в продуктах питания.

Транспортная инфраструктура региона сформирована под воздействием окраинного положения района, наличия непосредственного выхода в моря Северного бассейна, высокой грузоемкости продукции добывающих отраслей промышленности. В районе развиты все виды транспорта, но наибольшее значение имеют железнодорожный (почти 70% грузооборота), морской и речной.

В последнее время все большее значение приобретает рекреационное хозяйство, которое помимо традиционного санаторно-курортного обслуживания в 40-километровой зоне Финского залива (Сестрорецк, Репино, Комарово) начинает выполнять функцию экскурсионного обслуживания международного значения, объединяя музейные памятники Санкт-Петербурга, Петродворца, Павловска, Гатчины, Царского Села, древних Великого Новгорода и Пскова.

Южный федеральный округ

В состав ЮФО включены субъекты Российской Федерации, входящие в Северо-Кавказский экономический район (республики Адыгея, Дагестан, Ингушская, Чеченская. Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия —Алания, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область), а также Республика Калмыкия, Астраханская и Волгоградская области, которые относятся к Поволжскому экономическому району.

Таблица 2.10

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЮФО

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	2000
Численность населения (на конец года), млн человек	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,5
В том числе						
городское	12,5	12,5	12,5	12,5	12,4	12,3
сельское	9,1	9,1	9,2	9,1	9,2	9,2
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	12,0	12,0	12,0	12,2	12,3	12,4
Среднегодовая численность занятых в экономике, млн человек	8,2	8,1	8,0	7,7	8,1	8,2
Численность безработных, млн человек	1,2	1,2	1,4	1,6	1,8	1,4
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), млн человек	0,31	0,31	0,23	0,21	015	0,14
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	299	467	600	625	1029	1329
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	315	527	617	694	1006	1481
ВРП — всего, млрд руб.	114,9	156,8	172,3	195,5	335,2	—
ВВП на душу населения, тыс. руб.	5,5	7,5	8,2	9,3	15,9	9,2
Число предприятий и организаций, тыс.	328	358	382	395	410	425
Число малых предприятий, тыс.	64	86	89	92	164	242
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млн руб.	64,3	85,7	89,4	92,0	164,0	242,8
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, млрд руб.	32,0	43,1	48,4	52,2	104,2	143,0

Продолжение табл. 2.10

Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд руб.	16,0	18,1	17,1	19,6	28,3	52,3
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м	5565	4894	4887	4794	5109	4833
Эксплуатационная длина железных дорог, тыс. км	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,6
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	58,2	**59,4**	60,2	60,8	61,8	62,9
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	81,2	65,8	58,1	56,6	68,9	78,9
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	19,6	17,0	12,9	12,2	12,6	12,7
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	**38,4**	60,6	71,9	90,4	169,8	213,6
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млн руб.	13,2	21,1	26,8	31,2	47,0	68,4
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий и организаций, млрд руб.	16,5	5,2	-1,01	-4,6	37,6	52,6
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	30,5	34,1	34,2	36,2	64,2	129,2
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				175,5	138,9	117,0
Стоимость минимального набора продуктов питания (на конец года), руб.					620,4	676,1
Территория, тыс. кв. км						589
Плотность населения, человек на 1 кв. км						36,5

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 209.

Территория ЮФО — 589 тыс. кв. км, численность населения на 1 января 2000 г. — 21,5 млн человек.

Характеристика социально-экономической ситуации в регионе дана в табл. 2.10.

Территория региона включает значительные по протяженности побережья Черного, Азовского и Каспийского морей. Морские порты СКЭР (Новороссийск, Анапа, Сочи, Туапсе, Таганрог, Геленджик, Темрюк, Кавказ) приобрели особо важное значение для России после перехода черноморских портов Одессы, Николаева, Херсона, Севастополя под юрисдикцию Украины.

Особенности территории региона заключаются в уникальном сочетании равнин, предгорий и высоких гор, побережий трех южных морей России.

Роль ЮФО в национальной экономике страны характеризуется следующими данными (в % от общероссийских показателей): территория — 3,4, численность населения — 14,8, среднегодовая численность занятых в экономике — 12,7, ВРП — 9,1, объем промышленной продукции — 5,9, сельского хозяйства — 19,3, растениеводства — 18,9, животноводства — 17,6, стоимость основных фондов в экономике — 10,2, инвестиции в основной капитал — 11,0, розничный товарооборот — 9,2, поступление налоговых платежей и сборов в бюджетную систему России — 6,3, в федеральный бюджет — 6,7, иностранные инвестиции — 11,4, экспорт — 3,7, импорт — 5,8.

Благоприятные климатические и почвенные условия на большей части территории региона, особенно в Предкавказье, а также на побережьях Черного, Каспийского и Азовского морей, обусловили возникновение в регионе развитой базы сельскохозяйственного производства общероссийского значения. Посевные площади всех сельскохозяйственных культур на начало 2000 г. составили 17,0% показателя РФ, зерновых культур — 12,2, сахарной свеклы — 19,7, подсолнечника — 46,9, овощей — 29,0, картофеля — 9,5, поголовье крупного рогатого скота — 15,0, свиней — 21,0, овец и коз — 46,6%.

Регион отличается благоприятным транспортным положением и развитой транспортной сетью: плотность железных дорог вторая среди федеральных округов после Центрального и составляет 14,7 км на 10 тыс кв. км территории. Плотность автомобильных дорог — 107 км на I тыс. кв. км территории. Она очень дифференцирована по территории округа: в Республике Калмыкия она составляет 29 км, тогда как в Астраханской области — 129 км и в Волгоградской — 142 км.

Удобное географическое положение ЮФО в перспективе будет способствовать дальнейшему развитию его производительных сил, особенно после завершения транспортной системы, связывающей европейские регионы России со странами Балтийского, Азово-Черноморского и Каспийского морских бассейнов.

Велики ресурсы поверхностных и подземных вод, особенно вблизи основных водных источников. Однако размещение их весьма неравномерно. Поэтому в ряде внутренних районов Волгоградской, Астраханской областей и особенно Республики Калмыкия отмечается дефицит водных ресурсов. Развитие региона требует решения проблемы водообеспеченности таких районов путем поддержания действующих обводнительно-оросительных систем и строительства новых, увеличения объемов бурения скважин для использования подземных вод, расширения масштабов гидрогеологических работ. Ограниченность водных ресурсов диктует необходимость радикального улучшения системы водопользования и охраны водных ресурсов от загрязнения.

Приволжский федеральный округ

Состав: Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашская, Удмуртская, Татарстан, Башкортостан; Нижегородская, Кировская, Пермская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Оренбургская области, Коми-Пермяцкий автономный округ.

Площадь — 1038,0 тыс. кв. км. Численность населения — 31,8 млн человек, городское -- 22,5 млн человек, сельское — 9,3 млн человек. Плотность населения — 30,7 человек на 1 кв. км. Численность населения в трудоспособном возрасте — 19,0 млн человек, среднегодовая численность занятых в экономике — 14,2 млн человек.

Дадим краткую характеристику округа по основным экономическим показателям за последние годы (табл. 2.11).

Природные условия и ресурсы. По совокупности природных факторов Поволжье принадлежит к числу благоприятных для комплексного развития районов Российской Федерации.

Значительная часть северной части ПФО расположена в лесной зоне, только на юге находится лесостепь. Лесами здесь покрыта почти половина территории. Большая часть их в Кировской, Пермской и на севере Нижегородской области.

Почвы преобладают дерново-подзолистые и подзолистые, к югу от Волги появляются серые лесные, а в Мордовии есть дег-

Таблица **2.11**

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПФО

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (на конец года), млн человек	32,3	32,2	32,2	32,1	32,0	31,8
В том числе						
городское	22,9	22,9	22,9	22,8	22,6	22,5
сельское	9,3	9,3	9,3	9,4	9,3	9,3
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	18,2	18,2	18,4	18,6	18,8	19,0
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек	14,3	14,2	13,9	13,6	14,2	14,2
Численность безработных, млн человек	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), млн человек	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,2
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб. (до 1998 г. тыс. руб.)	366,8	550,3	687,2	737,5	1212,8	16239
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	388,9	648,9	787,9	858,6	1231,1	17830
ВРП всего, млрд руб.	291,9	391,2	464,5	466,5	797,4	—
На душу населения, тыс. руб.	9,0	12,1	14,1	14,5	24,9	—
Число предприятий и организаций (на конец года), тыс.	365	397	425	444	471	508
Число малых предприятий (на конец года), тыс.	134	111	115	124	136	131
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	236,9	307,1	342,3	356,0	635,7	994,6
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категории (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	51,6	75,8	84,0	74,1	161,3	205,4
Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд руб.	27,6	41,4	43,9	45,7	58,2	93,7
Ввод в действие жилых домов, млн кв. м общей площади	8,4	7,6	8,2	7,6	7,5	6,9

Продолжение табл. 2.11

Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	15,2	15,2	15,2	15,0	15,0	15,0
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	104,3	114,0	118,8	120,8	123,4	125,2
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	157,7	136,6	136,9	126,9	128,9	144,6
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	36,3	28,4	27,8	24,2	24,7	26,4
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	82,2	119,9	147,1	177,3	302,0	379,7
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	17,1	29,3	39,9	45,6	61,0	85,1
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий, млн руб.	55,2	33,4	36,2	-8,4	128,5	199,7
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	49,8	75,3	80,3	77,3	115,0	190,6
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				184,5	138,9	121 2
Стоимость минимального набора продуктов питания (на конец года), руб.					599,5	702,4
Территория, тыс. кв. км						1038
Плотность населения, человек на 1 кв. км						30,7

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т. 1. С. 209.

радированные черноземы. Почвенно-климатические условия в целом благоприятны для выращивания серых хлебов, картофеля, кормовых культур, а на юге — сахарной свеклы, конопли, хмеля.

В южной части округа около 60% сельскохозяйственных земель приходится на плодородные черноземные и каштановые почвы. Особая проблема для земельных ресурсов Нижнего Поволжья — их подверженность водной и ветровой эрозии. В этой связи необходимо повсеместно внедрять в производство комплекс противоэрозийных мероприятий.

Запасы нефти в Поволжском районе до недавнего времени обеспечивали сырьем нефтеперерабатывающую промышленность не только Поволжья, но и других районов страны. Из Поволжского района в Европу проложен нефтепровод «Дружба». Но в настоящее время в связи с истощением запасов в наиболее крупных месторождениях и активной разработкой западносибирских месторождений доля района в общероссийской добыче нефти постоянно снижается.

Нефть в Поволжье залегает на глубине от 2 до 5 км. Нередко ее пласты перекрываются твердыми кристаллическими породами, затрудняющими бурение скважин. Качество нефти в Поволжье неодинаково. Большая часть характеризуется высоким удельным весом светлых фракций и ароматических углеводородов, повышающих ее ценность, но в некоторых случаях она содержит значительный процент серы (3% и более) и парафина. Наличие серы в нефти и нефтепродуктах ведет к коррозии трубопроводов, двигателей и загрязняет окружающую среду. Поэтому такую нефть предварительно очищают.

Месторождениями природного газа выделяются Волгоградская и Саратовская области. Крупнейшее газоконденсатное месторождение открыто и эксплуатируется в Астраханской области. Это месторождение уникально по составу входящих в него нефте- и газопродуктов. Природный газ имеется также в Республике Калмыкия. Добываются в районе и попутные нефтяные газы.

Поволжский район располагает значительными ресурсами химического сырья.

Население. Общая численность населения ПФО составляет 31,8 млн человек, из них городское население — 22,5 млн человек (70,7% от общей численности) и сельское — 9,4 млн человек (29,3%).

Население по территории региона размещено неравномерно. Основная полоса расселения проходит вдоль реки Волги, районообразующее значение которой и вызвало к жизни ряд крупных

энергоемких производств, которые впоследствии стали отраслями специализации района.

Поволжский регион отличается большой подвижностью населения. Интенсивность миграции здесь в среднем в 2 раза выше, чем по Российской Федерации в целом. Основной поток приезжих приходится на страны СНГ (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Кыргызстан).

Общая характеристика хозяйства

Роль ПФО в национальной экономике страны характеризуется следующими данными (в % от общероссийских показателей): территория — 6,1, численность населения — 22,0, среднегодовая численность занятых в экономике — 22,2, ВРП — 22,2, объем промышленной продукции — 24,1, сельского хозяйства — 26,3, растениеводства — 26,2, животноводства — 26,3, стоимость основных фондов в экономике — 20,7, инвестиции в основной капитал — 16,4, розничный товарооборот — 16,6, поступление налоговых платежей и сборов в бюджетную систему России — 18,1, в федеральный бюджет — 15,9, иностранные инвестиции — 6,1, экспорт — 16,3, импорт — 9,5.

Важнейшей предпосылкой развития округа, и в первую очередь его экономики, являются трудовые ресурсы, отличающиеся исторически высокой квалификацией, особенно в металлургии, химической промышленности, деревообработке. Повышению образовательного и профессионального уровня населения способствуют вузы и университеты столичных и областных центров.

Промышленный комплекс округа имеет сложную многоотраслевую структуру и является несомненным лидером экономики этого региона. Отраслями специализации являются машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, на долю которых приходится более 50% всего объема промышленной продукции района. Эти отрасли, определяющие направления развития НТП, характеризуют место района в общероссийском территориальном разделении труда.

Машиностроение и металлообработка являются главными отраслями специализации и основой современного развития промышленного комплекса района. Условиями его развития выступили созданные производственные фонды, обеспеченность квалифицированными кадрами и выгодное транспортно-географическое положение по отношению к сырью и потребителям.

Особое место в хозяйственном комплексе региона занимает транспортное машиностроение, представленное производством самолетов и вертолетов, грузовых и легковых автомобилей, троллейбусов, велосипедов, судов.

Поволжье — крупнейший в стране производитель автомобилей. Для развития этой отрасли имеются все необходимые предпосылки. Район находится в зоне концентрации основных потребителей продукции, хорошо обеспечен транспортной сетью, уровень развития промышленного комплекса позволяет организовать широкие связи по кооперированию.

В округе возник крупнейший в Российской Федерации автомобилестроительный завод «АвтоГАЗ», который выпускает как грузовые, так и легковые автомобили. Этот гигант благодаря широким связям по кооперированию стал связующим звеном всего производственного комплекса региона.

Другим гигантом является Волжский автомобильный завод, который был построен в Тольятти за три с половиной года (1967—1971) и по своей технической оснащенности цехов, уровню автоматизации и механизации является ведущим в автомобилестроении страны. ВАЗ имеет обширные связи по кооперации. В комплектации автомобиля «Жигули» участвуют как предприятия Поволжья — Нижнекамский завод (покрышки), Волжский завод РТИ (прокладки, резиновые кольца), заводы Димитровграда Ульяновской области (тканевые материалы для обивки и утепления салона, кузовная арматура, карбюраторы, вкладыши), так и предприятия, специально построенные для ВАЗа в других районах страны, например Вологодский подшипниковый завод.

КамАЗ — крупнейшее в России предприятие по производству грузовых автомобилей большой грузоподъемности. В его составе 7 заводов: автомобильный, двигателей, прессорамный, кузнечный, литейный, колесный, ремонтно-инструментальный. КамАЗ имеет более 100 предприятий-смежников, обеспечивающих поставки необходимых комплектующих изделий.

Ульяновский автозавод возник в 1941 г. на базе эвакуированного ЗИЛа. Здесь создана серия автомобилей УАЗ высокой проходимости, предназначенных для мелкопорционной перевозки грузов.

Авиационная промышленность возникла в годы войны в Самаре и Саратове. В настоящее время отрасль специализируется на производстве турбореактивных самолетов (Самара) и ЯК-40 (Саратов).

Старейшей отраслью специализации региона является судостроение с крупным центром в Нижнем Новгороде (завод «Красное Сормово»), выпускающим морские паромы, суда на подводных крыльях, суда смешанного «река-море» плавания, современные пассажирские теплоходы, речные ледоколы.

Высокого уровня развития достигли станкостроение, приборостроение, электро- и светотехника, производство инструментов, оборудования для химической, лесной и пищевой промышленности. Электротехническая промышленность представлена предприятиями, возникшими в столицах республик: завод «Электровыпрямитель» в Саранске — головное предприятие объединения «Светотехника», выпускающий электролампы и выпрямители; электроаппаратный завод в Чебоксарах; производство полупроводниковых приборов, в том числе для цветных телевизоров, есть в Йошкар-Оле.

Топливно-энергетический комплекс. Поволжье использует как собственное топливно-энергетическое сырье, так и привозное. Более половины добываемых в районе нефти и газа вывозится. В то же время тепловые электростанции (ТЭС) и тепловые электроцентрали (ТЭЦ) района работают на энергетических углях Кузбасса, Караганды и др., на оренбургском газе, поступающем по магистральному газопроводу. В перспективе существенных изменений в структуре топливного баланса района не ожидается. Предполагается более активное использование избыточного топлива восточных районов страны.

На территории района находятся наиболее мощные ГЭС Волжского каскада: Волжская у города Жигулевска Самарской области (мощность 2,3 млн кВт), Саратовская у города Балаково (мощность 1,3 млн кВт), Волгоградская (мощность 2,5 млн кВт), Нижнекамская (мощность 1,1 млн кВт).

В районе действует ряд мощных тепловых станций, размещенных в центрах крупного потребления тепла и электроэнергии (нефтехимическая промышленность и нефтепереработка). В суммарном производстве электроэнергии доля тепловых электростанции составляет примерно 3/5. Одной из крупнейших является ГРЭС в Республике Татарстан (мощность 2,4 млн кВт), работающая на газе.

Нефтегазохимический комплекс региона является крупнейшим в стране по объемам производства и его завершенности. Он включает в себя всю технологическую цепочку последовательной переработки нефти и газа — от их добычи до производства раз-

личных химических продуктов и изделий из них. Развитию этого комплекса способствовало прежде всего наличие мощной сырьевой базы. Крупнейшие предприятия нефтепереработки в Самарской области: Сызраньский нефтеперерабатывающий завод на базе эвакуированного во время войны Бакинского НПЗ, Самарский нефтеперерабатывающий завод и Новокуйбышевский нефтехимический комплекс, в Республике Татарстан — нефтеперерабатывающий завод в Альметьевске; Волгоградский НПЗ — ведущий в стране по выработке смазочных масел. Район занимает ведущее место в стране по выпуску аммиака, каустической соды, капролактама, средств защиты растений, пластмасс, красителей, кожзаменителей, шин, минеральных удобрений и других химических продуктов. Большее развитие отрасль получила в Нижегородской области, где действуют нефтеперерабатывающие заводы в Нижнем Новгороде и Кстово. В городе Дзержинске сформировался крупнейший химический комплекс по выпуску поливинилхлоридных труб, оргстекла, пластиков, минеральных удобрений, гербицидов и др. Шинное производство возникло в Кирове, Чебоксарах и Саранске.

Заметное место в структуре промышленности района занимают лесная и деревообрабатывающая промышленность, использующие местное сырье. Предприятия лесной и деревообрабатывающей промышленности представлены во всех областях и республиках экономического района, но наибольшее развитие они получили в Кировской и Нижегородской областях. Дальнейшее развитие лесной промышленности связано с более глубокой переработкой древесного сырья, полным использованием отходов, расширением использования лиственной древесины и проведением лесовосстановительных работ.

ПФО выделяется как район старинных народных художественных промыслов. Это деревянная продукция объединения «Хохломская роспись», матрешки (Семенов), глиняные дымковские игрушки и капокорешковые изделия (Киров), сувенирные металлические изделия (Павлово), изделия из льняных тканей с национальной вышивкой республик и др.

Сельское хозяйство. Агропромышленный комплекс ПФО имеет общероссийское значение как по производству важнейших видов продукции сельского хозяйства, так и по их переработке.

Природно-климатические условия способствуют развитию сельского хозяйства Поволжья, располагающего обширной естественной базой для развития и размещения отраслей земледелия.

Сельскохозяйственные угодья занимают примерно $^1/_3$ всей территории региона, в том числе на долю пашни приходится 69,5%, а на долю лугов и пастбищ — 29,5%.

На долю зерновых в посевной площади приходится около 74,6%, свеклы — 0,7, картофеля и овощей — 3,7, технических культур — 10%. Зерновые представлены озимой рожью, яровой пшеницей, на юге — озимой пшеницей, ячменем, овсом, гречихой.

Поволжье было и остается одним из основных сельскохозяйственных районов Российской Федерации. Кроме отраслей, обычных для любого экономического района, обеспечивающих местное население продуктами питания, Поволжье имеет ряд производств общероссийского значения, таких, как мукомольно-крупяная, рыбная, соляная. Предприятия по переработке сельскохозяйственного сырья приурочены к зонам сельскохозяйственного производства, крупным городам и транспортным узлам.

Важнейшими техническими культурами Поволжья являются подсолнечник, сахарная свекла и горчица. Их удельный вес в структуре всех посевных площадей района не превышает 4%. Посевы подсолнечника преимущественно распространены в лесостепных и степных районах Самарской области и особенно в сухих степных районах Саратовской области.

Поволжье — один из крупных животноводческих районов России. По численности поголовья крупного рогатого скота (8,4 млн голов) район занимал ведущее место в Российской Федерации (30,7% общего поголовья по РФ).

Животноводство дает более половины всей валовой продукции сельского хозяйства округа. Оно располагает обширной естественной кормовой базой. Кроме того, в производстве кормов участвует полеводство. На производство кормов, включая зерновые и бобовые культуры, отводится около 30% всех посевных площадей района.

Размещение отраслей животноводства, его специализация определяются природно-климатическими условиями, состоянием кормовой базы. В лесостепных районах большей частью разводят крупный рогатый скот молочно-мясных пород, в степных засушливых районах юга и Заволжья преобладает мясошерстное направление — полутонкорунное и тонкорунное овцеводство и мясное скотоводство.

В связи с наличием в Поволжье большого числа крупных, средних, мелких городов и промышленных центров, где проживает 70,3% населения, здесь получило широкое развитие пригородное хозяйство. Созданы специализированные хозяйства по производству молока, овощей, картофеля и другой скоропортящейся продукции сельского хозяйства.

Особое место в Поволжье занимает рыбная промышленность, производящая высококачественные рыбные изделия. Она сосредоточена преимущественно в Нижнем Поволжье, особенно в Астраханской области.

Транспорт. В Поволжье развиты все виды современного транспорта. По показателям транспортной обеспеченности регион превосходит многие районы Российской Федерации (по плотности железных дорог он занимает 3-е место, по плотности автомобильных дорог — 2-е место).

Важнейшим является железнодорожный транспорт. Ему принадлежит 1-е место в структуре грузооборота и в перевозках грузов. Протяженность железных дорог составляет около 15 тыс. км. Поволжье пересекают широтные железнодорожные магистрали: Москва—Казань—Свердловск; Москва—Сызрань—Самара—Кинель—Челябинск. У Саратова Волгу пересекает дорога Ртищево—Саратов—Уральск, которая связывает Нижнее Поволжье с Центральной Россией, Уралом и Казахстаном.

Большую роль в грузоперевозках Поволжья играет речной транспорт. В пределах района по глубоководной Волжской магистрали осуществляются перевозки нефти, зерна, леса, соли, каменного угля, рыбы, цемента, бахчевых культур, автомобилей, тракторов, минеральных удобрений и т.д. Волга связывает Поволжье с районами Центральной России, Урала, а через Волго-Донской канал — с Кавказом, Азовским и Черным морями. Волго-Балтийский водный путь связал Поволжье с Северо-Западом. В ряде мест Волга пересекается железными дорогами, что способствует развитию смешанных железнодорожно-речных перевозок.

Хорошо развит в районе трубопроводный транспорт. С его помощью перемещаются нефть, газ и продукты их переработки. В Поволжье переплетаются крупнейшие нефтепроводы, идущие из Западной Сибири, с теми, которые проложены из Поволжья в европейскую часть Российской Федерации и в Западную Европу (известный нефтепровод «Дружба», нефтепровод Самара — Новороссийск, нефтепроводы на Москву и Рязань, а также проходящие через Нижний Новгород на Ярославль и Санкт-Петербург газопроводы Саратов — Москва и Саратов — Нижний Новгород).

Уральский федеральный округ

В состав УФО включены Удмуртская Республика, Курганская, Свердловская, Челябинская, Тюменская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

УФО охватывает площадь 1,8 млн кв. км (около $^1/_{10}$ территории страны), в том числе Удмуртская Республика — 42,1 тыс. кв. км, Курганская область — 71,0, Свердловская — 194,8, Челябинская — 87,9 и Тюменская область (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) — 1435,2 тыс. кв. км.

Приведем краткую характеристику округа по основным экономическим показателям за последние годы (табл. 2.12).

Численность населения округа в 2000 г. составляла 12,6 млн человек (9,8% населения страны).

Удельный вес городского населения — 84,2%, сельского — 15,8%. Плотность населения — 7 человек на 1 кв. км (в среднем по стране — 8,5 человека). Сеть городских поселений округа включает 114 городов и 174 поселка городского типа.

Территория округа отличается весьма разнообразными природными условиями, характерными для приморских регионов Заполярья, тундры, тайги, лесостепной и частично степной зон. Наиболее суровыми природными условиями отличается примерно 25% территории Тюменской области и особенно той ее части, которая расположена в пределах Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Значительная часть Ямало-Ненецкого АО находится за Полярным кругом. Сравнительно благоприятные почвенные и климатические условия, характерные для лесостепной и степной территорий Урала и Тюменской области, создают необходимые предпосылки развития аграрно-промышленного потенциала в регионе. Значительны водные и лесные ресурсы региона.

Недра региона богаты разнообразными полезными ископаемыми, среди которых нефть, газ, уголь, железные руды, хромиты, медь, бокситы, алмазы, золото, платина, драгоценные и поделочные камни, асбест, графит, тальк, кварциты, сырье для производства разнообразных строительных материалов.

Округ имеет сравнительно развитую транспортную сеть, особенно в пределах Среднего и Южного Урала, а также юга Тюменской области.

Эксплуатационная длина железных дорог общего пользования — 8,6 тыс. км при плотности железнодорожных путей

Таблица 2.12

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ УФО

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (на конец года), млн человек	12,6	12,6	12,7	12,7	12,6	12,6
В том числе						
городское	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,0
сельское	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	7,3	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8
Среднегодовая численность занятых в экономике, млн человек	5,7	5,8	5,7	5,6	5,8	5,8
Численность безработных, млн человек	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,6
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), млн человек	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	602	902	1130	1105	1774	2558
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб. (до 1998 г. — тыс. руб.)	670	1198	1440	1555	2193	3486
ВРП всего, млрд руб.	206,4	307,6	337,1	338,7	579,6	—
ВВП на душу населения, руб.	16,3	24,3	26,6	26,8	45,9	—
Число предприятий и организаций (на конец года)	177	193	205	216	231	249
Число малых предприятий (на конец года)	84	77	83	64	65	56
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	161,4	220,4	252,1	251,5	457,5	798,5
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	14,9	21,3	23,0	20,6	41,7	49,1

Продолжение табл. 2.12

Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд руб.	20,7	33,7	36,0	37,1	54,2	96,4
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	3771	3039	2840	2396	2297	2265
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием на конец года, тыс. км	30,7	**31,9**	32,6	**33,2**	33,8	**34,3**
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	119,6	106,4	103,9	91,0	105,8	123,8
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	14,6	12,6	12,7	9,2	9,1	9,9
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	41,3	**55,2**	64,7	74,9	123,7	166,5
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	10,8	17,5	23,2	25,5	33,2	46,0
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий, млрд руб.	40,6	26,8	30,7	38,5	150,3	271,7
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	50,3	77,3	89,6	69,8	115,5	261,9
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				186,5	136,0	122,2
Стоимость минимального набора продуктов питания (на конец года), руб.					677,1	815,2

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т. 1. С. 403.

52,5 км на 10 тыс. кв. км территории; протяженность автомобильных дорог — 34,3 тыс. км, при плотности — 55,9 км на 1000 кв. км.

Протяженность внутренних судоходных путей (реки Обь, Иртыш и др.) наиболее значительна в Тюменской области (9,8 тыс. км), из них в Ханты-Мансийском округе — 4,8 тыс. и в Ямало-Ненецком — 3,7 тыс. кв. км. В Курганской области внутрирайонные перевозки осуществляются по реке Тобол, в Удмуртской Республике — по реке Каме, на северо-востоке Свердловской области — по реке Тавда. Через водные пути Тюменской области осуществляется связь регионов, тяготеющих к Транссибирской магистрали, с северными территориями округа и морями Северного Ледовитого океана. Удобное географическое положение округа на стыке европейской и восточной частей страны обусловило эффективность его экономических связей со всеми регионами РФ, которые еще более усилятся после развития системы железных дорог транспортного коридора по направлению Урал — Северо-Запад — Север, а также скоростных автомагистралей Запад — Восток.

Географическое положение северных территорий Тюменской области, и в частности Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, позволяет осуществлять их транспортное обслуживание морским флотом по Северному морскому пути.

Общая характеристика хозяйства

Роль УФО в национальной экономике страны характеризуется следующими данными (в % от общероссийских показателей): территория — 10,5, численность населения — 8,7, среднегодовая численность занятых в экономике — 9,0, ВРП — 14,0, объем промышленной продукции — 19,4, сельского хозяйства — 6,3, растениеводства — 5,7, животноводства — 7,0, стоимость основных фондов в экономике — 13,5, инвестиции в основной капитал — 22,5, розничный товарооборот — 7,2, поступление налоговых платежей и сборов в бюджетную систему России — 17,8, в федеральный бюджет — 15,8, иностранные инвестиции — 8,6, экспорт — 21,2, импорт — 6,3.

Регион располагает значительным человеческим потенциалом, очень неравномерно распределенным по территории округа. Численность населения в 2001 г. составила 12 564,6 тыс. человек, хотя в 1992 г. она была на уровне 12 658,0 тыс. человек. Негативная динамика была обусловлена отрицательными показателями естественного прироста. В 1999 г. в целом по округу естественная

убыль составила 5,5, в 2000 г. — 4,4 человек на 1000 населения. Стабилизация численности населения обусловлена высоким миграционным приростом по всем субъектам РФ региона, особенно в период 1994—1999 гг. Согласно неполным данным, по состоянию на начало 2000 г., только число зарегистрированных вынужденных переселенцев и беженцев превысило 145 тыс. человек. Миграционный прирост населения обусловлен наличием в регионе развитого хозяйственного потенциала.

В УФО размещается мощный промышленный потенциал. В 1999 г. здесь произведено 14,4% электроэнергии, 68,3 — нефти, включая газовый конденсат, 2,2 — первичной переработки нефти, 91,5 — естественного газа (природного и нефтяного), 2,8 — угля, 35,2 — готового проката черных металлов, 6,5 — синтетических смол и пластических масс, 21,3 — металлорежущих станков, 10 — грузовых и легковых автомобилей, 2,4 — холодильников, 8,6 — вывозки древесины, 12 — пиломатериалов. 6,9 — кирпича строительного, 5,9 — цемента, 0,5 — тканей всех видов, 1,8 — обуви, 7,6 — мяса (промышленная переработка), 10,5% цельномолочной продукции (в пересчете на молоко).

В отраслевой структуре промышленности региона преобладают отрасли топливно-энергетического, металлургического и машиностроительного комплексов, а также пищевой промышленности.

Главное богатство региона — нефтяные и газовые запасы Тюменской области. В силу этого регион является достаточно привлекательным для иностранных предпринимателей. Иностранные инвестиции преимущественно направлялись в нефтяную и газовую промышленность, черную и цветную металлургию и в меньшей мере — в химическую и нефтехимическую промышленность и машиностроение.

Специфика промышленного потенциала УФО обусловлена преобладанием в структуре промышленного производства крупных предприятий машиностроения и металлообработки (как гражданских отраслей, так и ВПК), что определило особую сложность его адаптации к условиям переходного периода и отказа от планового управления из центра. Эти обстоятельства, а также быстрый рост материальных, энергетических и транспортных затрат привели к резкому падению объемов производства и снижению его рентабельности.

Значительное развитие получили сферы науки и высшей школы. На начало 2000 г. здесь размещались 281 организация, выполняющие исследования и разработки (6,9% их числа в РФ), в ко-

торых было занято 51,3 тыс. человек (5,9%), 88 вузов (9,8%) с числом студентов 358,4 тыс. человек (8,8%). Число аспирантов возросло до 4,6 тыс. человек (4,3% их числа в РФ).

Кризисные явления в экономике региона вызвали резкое ухудшение использования достаточно мощного трудового потенциала региона. В 2000 г. из 7103 тыс. человек экономически активного населения число занятых в экономике составило лишь 6217 тыс. человек.

К началу 2000 г. общая численность безработных в регионе достигла 895 тыс. человек. При этом безработные отличались достаточно высоким образовательным уровнем. К 2000 г. численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, составила 118,2 тыс. человек.

Сибирский федеральный округ

В состав СФО (с центром в Новосибирске) включены субъекты РФ, расположенные в Восточно-Сибирском экономическом районе, а также Западно-Сибирском экономическом районе (за исключением Тюменской области, которая вошла в состав Уральского федерального округа).

СФО охватывает 5114,9 тыс. кв. км (29,9% территории страны); численность его населения на начало 2000 г. — 20 792 тыс. человек (14,2%).

Рассмотрим краткую характеристику округа по основным экономическим показателям за последние годы (табл. 2.13).

По размерам территории регион занимает 2-е место после Дальневосточного федерального округа, по численности населения — лишь 5-е место. Сеть городских поселений региона включает 132 города и 292 поселка городского типа.

Регион отличается недостаточной степенью транспортной обеспеченности. Эксплуатационная длина железных дорог составляет 15,0 тыс. км, а плотность железнодорожных путей общего пользования на 10 тыс. кв. км — 2,9 км. Протяженность автомобильных дорог — 89,4 тыс. км при плотности автодорог с твердым покрытием на 1000 кв. км территории — 17,5 км. Плотность автодорог с твердым покрытием колеблется в широких пределах от 5,5 км на 1000 кв. км территории в Красноярском крае до 59 км в Кемеровской области.

Таблица 2.13

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ СФО

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (на конец года), млн человек	21,1	21,0	20,9	20,0	20,8	20,7
В том числе						
городское население	14,8	14,,8	14,7	14,6	14,6	14,5
сельское население	6,2	6,2	6,2	6,2	6,1	6,1
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	12,2	12,2	12,3	12,5	12,6	12,7
Среднегодовая численность занятых в экономике, млн человек	8,9	8,9	8,7	8,7	8,5	8,8
Численность безработных, млн человек	0,9	1,0	1,3	1,5	1,5	1,3
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), млн человек	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	489	706	864	841	1315	1766
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	553	919	1057	1130	1560	2696
ВРП — всего, млрд руб.	211,1	279,8	307,4	404,3	523,5	—
На душу населения, тыс. руб.	10,0	13,3	14,6	15,1	24,4	—
Число предприятий и организаций, тыс.	288	310	327	343	364	385
Число малых предприятии (на конец года), тыс.	91	91	94	96	102	104
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	156,1	200,0	204,2	205,2	367,9	546,9
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категории, млрд руб.	35,5	48,7	52,8	52,8	94,3	125,7

Продолжение табл. 2.13

Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд. руб.	20,8	30,2	28,3	27,7	35,0	53,9
Ввод в действие жилых домов, млн кв. м	4,8	3,4	3,2	2,8	2,9	2,8
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	15,2	15,2	15,1	15,0	15,0	15,0
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	82,7	84,8	86,0	87,3	88,2	89,4
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	306,6	280,9	265,9	250,6	289,5	318,5
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	28,4	20,5	17,9	13,6	13,3	13,7
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	69,4	95,9	108,1	118,6	189,4	252,8
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	15,5	25,2	32,5	35,8	48,5	67,1
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий, млрд руб.	35,6	11,2	8,7	-14,2	82,6	146,4
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	33,5	47,8	67,7	44,5	61,9	93,1
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				171,2	131,5	120,5
Стоимость минимального набора продуктов питания, руб.					654,6	751

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 449..

Наряду с этим практически регион Сибири обладает развитой сетью внутренних судоходных путей. Наиболее крупные судоходные реки — Обь, Иртыш, Ангара, Енисей, Лена, Витим, Селенга с многочисленными притоками. Наличие обширной сети водных путей позволяет осуществлять внутренние грузовые и пассажирские перевозки в пределах территории региона и через Карское море входить в сферу действия Северного морского пути как одной из важнейших транспортных коммуникаций страны, имеющей огромное стратегическое и экономическое значение для развития северных территорий Сибири и Дальнего Востока.

На севере Красноярского края, в пределах Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, омываемого Карским морем и морем Лаптевых, расположены порты Дудинка, Диксон, Хатанга. Северная часть региона зависит от регулярного обслуживания морским флотом по Северному морскому пути, который обеспечивает значительную часть северного завоза и вывоза продукции цветной металлургии из Норильска и лесного комплекса. В настоящее время все большее значение приобретает необходимость круглогодичного использования Северного морского пути для перевозок из Атлантического в Тихий океан.

Транспортная обеспеченность территории региона существенно улучшится в результате завершения строительства Байкало-Амурской магистрали, имеющей уникальное значение для дальнейшего освоения Восточной Сибири и Дальнего Востока, обладающих богатейшими минерально-сырьевыми и лесными ресурсами. Ввод этой магистрали существенно усилит транзитное значение региона по направлению Запад — Восток с выходом в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. К началу 2001 г. по этому пути прошло из Азии в Европу 41 274 контейнера. При этом была обеспечена полная сохранность грузов.

Роль транспортной системы региона еще более возрастет в результате развития международного транспортного коридора «Транссиб» (Азия — Россия — Европа) с тремя ответвлениями на Казахстан и Китай, Корейский полуостров, Монголию.

Природные условия и ресурсы. Территория региона отличается разнообразными природными условиями, характерными для тайги, лесостепной и частично степной зон, а также горных районов. Большая часть Республики Алтай, вплоть до границы с Казахстаном и Монголией, находится в пределах Алтайских гор.

Главными составными элементами национального богатства региона являются топливно-энергетические и минерально-сырь-

евые ресурсы. Регион занимает 1-е место в стране по разведанным запасам энергетического и коксующегося каменного угля высокого качества, значительны запасы нефти и природного газа, железных, свинцово-цинковых, марганцевых и хромовых руд, титана, магния, золота, редких металлов, поделочных цветных камней, поваренной и глауберовой соли, фосфоритовых и нефелиновых руд, цементного сырья.

Ресурсы минерального сырья в Республике Алтай представлены цветными и редкими металлами, ртутью, золотом, поделочными цветными камнями. В Алтайском крае помимо месторождений цветных и редких металлов и поделочных цветных камней выявлены значительные запасы поваренной и глауберовой соли и соды, в Кемеровской области — каменного угля, железных, фосфоритовых и нефелиновых руд, горючих сланцев, золота, в Новосибирской области — каменного угля, торфа, нефти и природного газа, в Омской области — нефти, природного газа, бурого угля, торфа, в Томской области — нефти, природного газа, руд черных и цветных металлов, химического сырья. Во всех областях региона значительны ресурсы нерудного сырья для производства разнообразных строительных материалов.

Значителен аграрный потенциал региона. Общая площадь сельскохозяйственных угодий, используемых землепользователями, занимающимися сельскохозяйственным производством в регионе, составляет 29 473 тыс. га (14,9% уровня РФ), в том числе пашня — 16 877 тыс. га (14%). По этим показателям регион занимает 3-е место после Поволжья и Урала. Наибольшими площадями плодородных сельскохозяйственных земель располагают Омская и Новосибирская области и Алтайский край, в меньшей мере — Кемеровская область.

Район отличается значительными водными ресурсами, обеспечивающими практически любые возможности промышленного и хозяйственно-бытового водоснабжения. Между тем в перспективе можно ожидать ухудшения этих условий, а также отрицательных экологических последствий прежде всего на территориях Омской и Новосибирской областей, тяготеющих к бассейну Иртыша, в связи с форсированным строительством в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая канала Иртыш — Каранай.

Общая характеристика хозяйства

Роль СФО в экономике страны характеризуется следующими данными (за 2000 г. в % к общероссийским показателям): терри-

тория — 30, численность населения — 14,3, среднегодовая численность занятых в экономике — 13,6, ВРП — 12,2, стоимость основных фондов в экономике (на конец года) — 13,5, объем промышленной продукции — 13,2, объем продукции сельского хозяйства — 16,1, растениеводства — 16,0, животноводства — 16,2, розничный товарооборот — 11,1, поступление налоговых платежей и сборов в бюджетную систему России — 8,8, в федеральный бюджет — 7,0, инвестиции в основной капитал — 8,0, иностранные инвестиции — 10,3, объем экспорта — 11,7, объем импорта — 7,7.

Юг Западной Сибири — крупнейший в стране производитель каменного угля, важный регион страны по развитию черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.

Развитие хозяйства региона, отличающегося преобладанием энергоемких отраслей, лимитируется недостатком мощностей электроэнергетики, которые не в состоянии полностью обеспечить быстрорастущее электропотребление. В 1999 г. в регионе было произведено лишь 55,6 млрд кВт • ч электроэнергии (6,6% уровня РФ).

Решение проблемы энергообеспечения региона целесообразно за счет передачи электроэнергии из Восточной Сибири и наращивания мощностей местных источников энергоснабжения. Существенное значение для развития электроэнергетики региона будут иметь ввод в действие линии электропередач 1150 кВт Барнаул — Итат, новых мощностей на Томской ТЭЦ (140 мВт), газотурбинной станции в Барнауле мощностью 250 мВт электрической и 200 гкл тепловой энергии. Предлагается возведение нескольких мини-ГЭС на горных реках края и использование ветряных и солнечных электростанций, а также строительство ряда новых городских теплоэлектроцентралей и крупных котельных.

Инновационная политика в электроэнергетике региона должна быть направлена на реконструкцию станций, применение нового оборудования с улучшенными энергетическими и экологическими характеристиками, повышение эффективности использования электро- и тепловой энергии.

Добыча нефти в настоящее время осуществляется в Томской области, где в 2000 г. было добыто 6,9 млн т.

Имеются проблемы загрязнения окружающей среды, поскольку многие действующие производства не оснащены современными очистными установками для улавливания и обезвреживания вредных веществ из отходящих газов и сточных вод предприятий

и объектов коммунального хозяйства, — все это способствовало возникновению во многих городских поселениях региона крайне неблагоприятной экологической ситуации. Результатом этого стал высокий уровень заболеваемости населения, который в 1999 г. составил в Республике Алтай — 717,4, Алтайском крае — 597,6, Новосибирской области — 638,3, Омской области — 720,2 и Томской области — 756,4 заболеваний у зарегистрированных больных с впервые установленным диагнозом на 1000 населения.

Средства, затрачиваемые в регионе на охрану водных ресурсов и атмосферного воздуха, явно недостаточны для достижения сколько-нибудь позитивного эффекта. При этом далеко не все городские поселения, отличающиеся высоким уровнем загрязнения воздуха и местных водных источников, стали объектом пристального внимания экологических властей региона и РФ.

Необходимо принять меры по радикальной защите воздушного бассейна прежде всего в городах Кемеровской области, которая лидирует в регионе по величине выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (951 тыс. т в 1999 г.), а также в Алтайском крае (258 тыс.), Новосибирской (208 тыс.) и Омской областях (269 тыс. т). В Томской области, где этот показатель был ниже (140 тыс. т), в отдельных городских поселениях вредные выбросы в атмосферу все еще значительны. Об этом свидетельствует лидерство этой области по величине заболеваемости населения.

В целях сохранения легкоранимой северной природы необходимо создавать в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера зоны традиционного природопользования, а также полностью реализовать намеченные меры по содержанию государственных природных заповедников, по улучшению финансового и организационно-технического обеспечения полярных гидрометеорологических станций Управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа. В существенном улучшении нуждаются система авиационной охраны оленьих пастбищ от пожаров, а также развитие научно-исследовательских работ по изучению и использованию популяции дикого северного оленя.

В последние годы в регионе имеет место снижение объема иностранных инвестиций с 1,3 млрд до 1,1 млрд долл., что составляет около 10% общероссийского показателя. В перспективе регион может сохранить свою роль во внешнеэкономической деятельности страны за счет развития экспортно-ориентированных

отраслей топливно-энергетического комплекса, цветной металлургии, лесопромышленного комплекса и предприятий ВПК. Неотложной задачей является развитие пищевой и легкой промышленности, сферы услуг, растениеводства и животноводства.

Актуальной задачей является разработка новой научно обоснованной государственной стратегии развития Сибири, охватывающей территории Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского экономических районов.

Дальневосточный федеральный округ

В состав ДВФО включены Республика Саха (Якутия), Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская область (включая Корякский автономный округ), Магаданская и Сахалинская области.

По размерам своей территории (6215,9 тыс. кв. км) округ лидирует среди всех регионов РФ, охватывая 36,4% всей площади страны. Однако по численности населения, которое составило на начало 2000 г. 7160 тыс. человек, или 4,9% к общероссийскому показателю, регион существенно уступает всем другим регионам России. Это обусловило весьма низкую степень заселенности территории региона (плотность его составляет 1,2 человека на 1 кв. км) и недостаточно развитую сеть городских поселений (70 городов, 255 поселков городского типа). Удельный вес городского населения на 1 января 2000 г. — 75,9% и сельского — 24,1%.

Приведем краткую характеристику округа по основным экономическим показателям за последние годы (табл. 2.14)

Особенностью территории региона является крайне низкая обеспеченность железнодорожными путями общего пользования (протяженность 8337 тыс. км при плотности 13 км на 10 000 кв. км) и автомобильными дорогами общего пользования с твердым покрытием (36 971 тыс. км при плотности 11 км на 1000 кв. км). Регион пересекает Транссибирская железнодорожная магистраль, являющаяся составной частью международного транспортного коридора «Транссиб» (Азия — РФ — Европа), имеющего ответвления на Казахстан и Китай, Корейский полуостров, Монголию. По территории Амурской области проходит часть Байкало-Амурской магистрали и ее меридиональный участок Бамовское — Тында — Беркакит. Продолжается строительство Амуро-Якутской же-

Таблица 2.14

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДВФО

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (на конец года), млн человек	7,5	7,4	7,3	7,3	7,2	7,1
В том числе						
городское	5,7	5,6	5,6	5,5	5,4	5,4
селькое	1.8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Численность населения в трудоспособном возрасте, млн человек	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Среднегодовая численность занятых в экономике, млн человек	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2
Численность безработных, млн человек	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), млн человек	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	638	941	1098	1149	1760	2227
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, руб.	806	1278	1518	1632	2297	3112
ВРП всего, млрд руб.	81,3	115,3	134,6	144,8	252,6	252,6
На душу населения, тыс. руб.	10,7	15,4	18,2	19,8	35,0	35,0
Число предприятий и организаций (на конец года), тыс.	114	124	130	133	138	143
Число малых предприятий (на конец года), тыс.	36	39	36	35	38	41
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	51,2	69,2	72,9	83,3	155,3	234,1
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	8,3	12,6	12,7	13,6	20,8	26,5

Продолжение табл. 2.14

Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, млрд руб.	8,4	**11,4**	12,6	12,4	15,3	**23,4**
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м	1,9	1,5	1,2	0,8	0,8	0,8
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), тыс. км	8,5	8,4	8,3	8,3	8,3	8,2
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (на конец года), тыс. км	**31,0**	32,0	32,4	32,8	34,9	34,0
Отправление грузов железнодорожным транспортом общего пользования, млн т	44,7	40,4	43,0	36,9	41,0	42,0
Грузооборот автомобильного транспорта отраслей экономики, млрд т/км	**11,2**	8,90	6,1	5,3	5,2	5,7
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), млн руб.	27,1	37,4	41,9	46,2	75.7	93,3
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	8,6	15,0	**18,9**	21,4	26,4	36,3
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности предприятий, млрд руб.	8,4	0,5	0,6	-10,3	28,0	28,8
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	14,0	19,1	20,6	20,8	40,6	50,3
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %				168,4	133,6	118,
Стоимость минимального набора продуктов питания (на конец года), руб.					855,3	1004

Источник: Регионы России 2001. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001. Т.1. С. 551.

лезнодорожной магистрали от станции Нерюнгри (БАМ) до Якутска, которая в настоящее время достигла Алдана, что составляет примерно половину ее протяженности.

ДВФО — один из наиболее важных в стратегическом отношении регионов страны, военно-морской форпост России в Тихоокеанском регионе.

Регион омывается с севера и северо-востока Морем Лаптевых, Восточно-Сибирским и Чукотским морями, с востока — Беринговым, Охотским и Японским морями. В состав региона входят такие крупные острова, как Новосибирские, Медвежьи, Врангеля, Сахалин, Курильские, Командорские. Приморское положение региона обусловило особое значение для его обслуживания морского транспорта, осуществляющего как внутренние, так и внешние грузовые и пассажирские перевозки. Значительное развитие получили морские порты, среди которых выделяются Владивосток, Находка, Восточный порт, Посьет (Приморский край), Ванино и Охотск (Хабаровский край), Южно-Сахалинск и Холмск (Сахалинская область), Петропавловск-Камчатский, Усть-Камчатск, Корф (Камчатская область), Магадан (Магаданская область), Тикси, Певек, Анадырь, Провидения, Беринговский (Якутия и Чукотский АО). Огромную роль в обеспечении внутрирайонных связей играет водный транспорт. Протяженность внутренних судоходных путей в регионе превышает 15 тыс. км. Река Амур вместе с притоками образует речную сеть длиной 7,5 тыс. км, охватывающую территории Еврейской автономной области, Хабаровского края и Амурской области, достигая Сахалинского залива в южной части Охотского моря. Важную роль в обслуживании отдаленных районов Якутии играют реки Лена и Индигирка, река Колыма в Магаданской области. В ДВФО получил значительное развитие воздушный транспорт, обеспечивая круглогодичные грузовые и пассажирские перевозки в труднодоступные северные районы и островные территории.

Место ДВФО в экономике страны обусловлено, прежде всего, наличием уникальных, имеющих мировое значение минерально-сырьевых, топливно-энергетических, лесных и морских биологических ресурсов. В регионе выявлено свыше 70 видов полезных ископаемых, среди которых особо выделяются алмазы, золото, серебро, молибден, титан, вольфрам, сурьма, ртуть, олово, железные, медные, свинцово-цинковые и алюминиевые руды, редкие и рассеянные элементы в комплексных рудах, горно-химическое и камнесамоцветное сырье, угли энергетические и кок-

сующиеся, нефть, природный газ. Значительны водные и гидроэнергетические ресурсы, запасы термальных вод, а также минеральных источников. Огромную ценность представляют измеряемые миллионами тонн ресурсы биологического сырья дальневосточных морей.

Значительны лесные ресурсы. Общая площадь лесного фонда ДВФО достигает 415,7 млн га (42,5% общероссийской, 1-е место в стране), из нее покрытая лесом — 248,2 млн га (37,8%, 1 -е место), лесистость — 45,3%, (2-е место после Восточной Сибири), общий запас древесины на корню — 20 450 млн куб. м (28%, 2-е место). Наиболее крупные ресурсы древесины сосредоточены на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев и Амурской области. В зоне тайги преобладают даурская лиственница, сосна, ель, пихта. Ценные лиственные породы распространены в основном на юге Приморского края. 85% запасов древесины представлены хвойными породами, из них 62% приходится на лиственницу. Современная ситуация характеризуется слабой постановкой дела по уходу и воспроизводству лесных ресурсов, охране от пожаров и браконьеров, недобросовестных пользователей.

Сельскохозяйственные угодья региона оцениваются в 5724 тыс. га, из них на пашню приходится 2657 тыс. га. Сельское хозяйство получило недостаточное развитие в регионе, что обусловлено суровыми климатическими условиями и небольшими площадями земель сельскохозяйственного назначения, особенно в Республике Саха (Якутия), Магаданской, Сахалинской и Камчатской областях, Чукотском автономном округе. Более благоприятные условия для сельскохозяйственного производства характерны для ряда южных регионов ДФО: Еврейской автономной области, Амурской области, Хабаровского и Приморского краев.

Общая характеристика хозяйства

Роль ДВФО в экономике страны в 2000 г. может быть охарактеризована следующими показателями (удельный вес в % к показателям РФ): территория — 36,4, численность населения — 4,9, среднегодовая численность занятых в экономике — 5,0, ВРП — 6,2, основные фонды в экономике — 6,4, объем промышленной продукции — 5,8, продукция сельского хозяйства — 3,4, растениеводства — 3,3, животноводства — 3.5, розничный товарооборот — 4,0, инвестиции в основной капитал — 4,3, поступление налогов

и сборов в бюджетную систему России — 3,6, в федеральный бюджет — 2,7, инвестиции в основной капитал — 4,3, иностранные инвестиции — 5,3, объем экспорта — 3,7, объем импорта — 2,2.

В настоящее время на территории региона размещаются 6,4% всех основных фондов страны, 5,4 — основных фондов отраслей, производящих товары, 6 — промышленности, 3,5 — сельского хозяйства, 7,7 — строительства 7,1 — основных фондов отраслей, оказывающих рыночные и нерыночные услуги, из них транспорт — 9,5%.

В 2000 г. в регионе функционировали 48 вузов (4,4% их количества в стране) с числом студентов — 173,0 тыс. человек (4,2%). На 10 000 населения приходился 241 студент (5-е место среди регионов РФ) при среднем показателе по стране 229 человек. В регионе насчитывалось 154 организации, выполняющие исследования и разработки (3,8%), с численностью персонала 13,9 тыс. человек (1,5%).

В ДВФО создан развитый промышленный потенциал. К 2000 г. здесь производилось всей промышленной продукции страны — 5,9%, продукции цветной металлургии — 15 (3-е место после Уральского и Восточно-Сибирского регионов), электроэнергетики — свыше 8 (5-е место), пищевой промышленность — около 10 (3-е место), микробиологической — 7 (3-е место), лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной — 5,5 (6-е место), топливной промышленности — 4, промышленности строительных материалов — 3,7, стекольной и фарфоро-фаянсовой промышленности — 2,4, медицинской — 2,6, машиностроения и металлообработки — около 2, черной металлургии — 0,1, прочих отраслей промышленности — 11%.

В структуре промышленности особо выделяются цветная металлургия (34,5%), электроэнергетика (13,8), пищевая промышленность (25,6), в основном за счет рыбной промышленности, топливная промышленность (10), машиностроение и металлообработка (6,6%). На долю лесной, деревообрабатывающей и целлюлозной промышленности, несмотря на то, что они опираются на уникальную сырьевую базу, приходится 4,1% производства промышленной продукции. Слабо развиты черная металлургия, химическая и нефтехимическая (0,7%) и особенно легкая (0,4%) промышленность. Недостаточное развитие получила промышленность строительных материалов (1,5%). В машиностроительном комплексе ведущее место занимают судостроительная и судоремонтная, электротехническая, авиационная

промышленность, приборостроение, подъемно-транспортное машиностроение, производство бурового оборудования.

ДВФО — один из трех ведущих (наряду с Уральским и Сибирским) регионов страны по производству цветных металлов, лидер в развитии рыбной промышленности, крупный лесопромышленный регион.

Особое значение для региона имеет развитие отраслей хозяйства океанического направления — морской транспорт и строительство, добыча рыбы и морепродуктов, рыбная промышленность, судостроение и судоремонт. Первенствует в этих сферах Приморский край, в котором на долю таких отраслей приходится более $^1/_3$ совокупного валового продукта, за ним следуют Хабаровский край, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области.

Несмотря на уникальные потенциальные возможности развития экономики ДВФО, обусловленные наличием богатейших природных ресурсов, преимуществами географического положения и весьма важной ролью в народном хозяйстве страны, его современное социально-экономическое состояние нельзя признать благоприятным. Достигнутые в результате колоссальных усилий и затрат определенные успехи в хозяйственном освоении территорий этого важного для судеб страны региона и развитии его экономического потенциала и социальной сферы стали размываться в условиях перехода к рыночным отношениям.

Следует ускорить принятие крайне необходимого Закона «Об арктической зоне России». В рамках Федеральной программы, предусматривающей меры по возрождению торгового флота страны, необходимо активизировать работы по реконструкции и наращиванию мощностей морских портов и улучшению транспортных подходов к ним в регионе. Важной проблемой является пополнение морского флота региона судами усиленного ледового класса.

Необходимость развития межрегиональных и внешнеэкономических связей предопределяет приоритетность форсирования работ по строительству трансконтинентальной автомобильной трассы Центр — Дальний Восток, которая вместе с транспортными коридорами Москва — Варшава — Минск — Берлин и Северо-Запад — Урал послужит эффективной альтернативой разрабатываемому в настоящее время европейским сообществом и США проекту строительства автомагистралей в обход России по транспортной дуге от Балтийского к Черному и Каспийскому мо-

рям и далее — к Индийскому океану и Китаю. Это позволит избежать опасности вытеснения России из процесса развития международных транспортных коридоров, лишения ее важных в стратегическом и экономическом отношениях транспортно-географических преимуществ. Следует ускорить строительство автодороги Чита — Хабаровск.

В существенном развитии и усилении внутренних и внешних связей ДВФО нуждается воздушный транспорт, который в межнавигационный период становится единственным средством сообщения с материковой частью России и между частями региона. Особо важное значение эта проблема имеет для территорий Республика Саха (Якутия), Магаданской, Сахалинской и Камчатской областей, Чукотского автономного округа, северной части Хабаровского края, где в существенном улучшении нуждаются наземная инфраструктура воздушного транспорта, а также материальная часть обслуживающих их авиакомпаний.

Для развития экономики и расширения внешнеэкономической деятельности ДВФО большое значение может иметь развитие особых экономических зон прежде всего в Сахалинской и Камчатской областях и Приморском крае. Установление режима особой экономической зоны в Магаданской области способствовало развитию ее производительных сил, повышению эффективности производства. Определенный интерес вызывает проект создания в г. Находке (Приморский край) в районе глубоководного порта Восточный российско-корейского технопарка стоимостью около 800 млн долл. для размещения производственных помещений и офисов, в которых заинтересованы ведущие азиатские компании.

2.2. РЕГИОН КАК ЦЕЛОСТНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ. КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД ПРИ ХАРАКТЕРИСТИКЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ

2.2.1. Схемы функционирования экономики региона как единого комплекса

Структура региона как целостного образования может рассматриваться, как уже отмечалось, с различных точек зрения: экономической, социальной, духовной, природно-ресурсной, институциональной и т.д.

Многоаспектность структурной организации является качественным свойством региона. Даже если мы концентрируем внимание только на экономике, необходимо учитывать ее связи с другими региональными подсистемами. Схема функционирования региона должна включать как минимум три взаимосвязанных блока: «экономика», «население». «природная среда». Кроме того, следует учесть наличие государственных структур, воздействующих на происходящие процессы. а также внешний сектор (для региона это — не только зарубежная экономика, но и экономика соседнего региона).

А. Воспроизводственные циклы в экономике региона — основа комплексного исследования региональных связей

Воспроизводственные циклы в экономике региона — части региональной системы, отражающие тот или иной аспект общественного воспроизводства.

К региональным воспроизводственным циклам относятся: воспроизводство трудовых ресурсов; кредитно-денежных ресурсов; инвестиционного процесса; природных ресурсов; производственных и социально-бытовых услуг; услуг рыночной инфраструктуры, информационных услуг.

Воспроизводственные циклы составляют единую систему и находятся в постоянном взаимодействии. Они представляют собой основу социально-экономического развития региона, обеспечивая условия для взаимодействия всех субъектов региональной экономики (рис. 2.3).

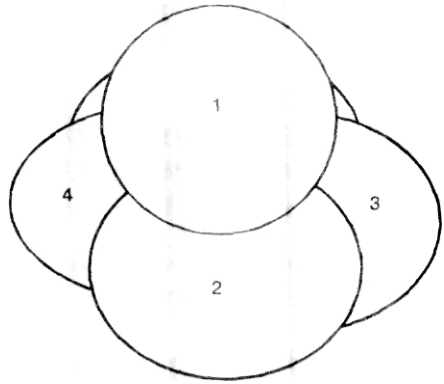


Рис. 2.3. *Воспроизводственные циклы регионального воспроизводственного процесса*

Для каждого уровня региональной экономики характерна своя совокупность воспроизводственных циклов, которые замыкаются в границах территориальных образований различных рангов.

В свою очередь, каждый из воспроизводственных циклов можно рассматривать как относительно самостоятельную подсистему со своими специфическими особенностями воспроизводства.

Рассмотрим наиболее характерные для регионов страны воспроизводственные ЦИКЛЫ.

1. Воспроизводство трудовых ресурсов региона — процесс восстановления и развития наиболее активной части населения — трудовых ресурсов региона.

Воспроизводство трудовых ресурсов осуществляется под воздействием демографических, природно-климатических, социально-экономических, экологических, научно-технических и других факторов.

Демографическая ситуация в регионе определяет динамику населения, трудоспособного и самодеятельного. Производственная структура региона во многом определяет структуру занятости населения. Изменения в структуре хозяйства непосредственно сказываются на формировании спроса на рабочую силу, занятости и безработице. Коренная реорганизация предприятий в процессе смены формы собственности ведет к сокращению аппарата управления, к появлению и развитию новых рыночных структур — сферы малого бизнеса, торгово-посреднических фирм, коммерческих банков и т.д. Все это существенно меняет структуру спроса на рабочую силу. Конкуренция становится серьезным стимулом внедрения достижений научно-технического прогресса, перевода производственных процессов на трудосберегающие технологии, что ведет к высвобождению рабочей силы и одновременно предъявляет высокие требования к ее квалификационному уровню.

В условиях российской действительности имеет место высокая степень **локализации воспроизводства трудовых ресурсов,** которая обусловлена относительно низким уровнем развития рынка жилья, инерционностью поведения населения России (особенно национальных территориально-административных образований) в части видов и характера занятости, отсутствием экономических стимулов межрегиональной миграции.

В настоящее время наряду с факторами, повышающими степень локализации региональных рынков труда, действуют и факторы, усиливающие миграцию трудовых ресурсов. В первую

очередь речь идет о вынужденной миграции некоренного населения из республик, охваченных межнациональными и этническими конфликтами.

Изучение процессов воспроизводства трудовых ресурсов предполагает количественную оценку состояния и динамики трудовых ресурсов, анализ их половозрастной, квалификационной, отраслевой структуры.

Воспроизводство трудовых ресурсов находится в тесном взаимодействии с воспроизводством инвестиционных ресурсов, поскольку последние выступают источником создания новых рабочих мест, с воспроизводством информации и знаний, которые играют особую роль в подготовке и переподготовке квалифицированных кадров, с воспроизводством кредитно-денежных ресурсов, поскольку они выступают фактором стимулирования вовлечения трудовых ресурсов в сферу бизнеса.

2. Воспроизводство кредитно-денежных ресурсов представляет собой относительно обособленную сферу отношений по поводу формирования, купли, продажи и размещения свободных кредитно-денежных средств, регулирования потоков этих средств в соответствии с изменением спроса и предложения.

Воспроизводство кредитно-денежных ресурсов в регионе предполагает наличие временно свободных денежных средств субъектов региональной экономики, потребности в денежных средствах для развития хозяйственной деятельности субъектов, систему финансово-кредитных институтов, занимающихся аккумуляцией и размещением денежных средств.

Основными **источниками формирования кредитно-денежных ресурсов в регионе** являются федеральный и местные бюджеты, предприятия и организации различных форм собственности, финансово-кредитные учреждения, население, а также иностранный капитал.

При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования источников финансово-кредитных средств.

Субъектами воспроизводства финансово-кредитных ресурсов в регионе выступают коммерческие банки, страховые компании, инвестиционные фонды и другие финансовые институты, главной функцией которых является обеспечение процессов перелива капиталов как в межотраслевом, так и в межрегиональном аспектах.

Финансово-кредитные институты служат не просто посредниками между производственными предприятиями региона, а

играют ведущую роль в обороте финансово-кредитных ресурсов посредством рыночных отношений, являясь катализаторами всей коммерческой деятельности в регионе.

При переходе к рынку роль воспроизводства финансово-кредитных ресурсов в региональном воспроизводственном процессе усиливается. Его основные задачи — осуществление распределительных функций и финансовое обеспечение решения задач комплексного социально-экономического развития; регулирование распределительных отношений между предприятиями, местным бюджетом и банковской системой; повышение эффективности использования денежных и финансовых ресурсов в процессе кредитования и обращения.

3. Инвестиционный цикл воспроизводства в регионе отражает процесс наращивания основной части производственного потенциала — капитала.

С макроэкономических позиций он представляет собой процесс трансформации сбережений в накопление и капиталовложения. На микроэкономическом уровне это взаимодействие проектно-изыскательских работ, подрядных работ, объема и структуры инвестиций.

Этот цикл обеспечивает аккумуляцию и перераспределение свободных денежных средств, направляемых на финансирование инвестиций. Формирование инвестиций определяется:

- капиталоемкостью совокупного общественного продукта региона;
- степенью сформированности хозяйства региона;
- пространственными особенностями развития производительных сил;
- социально-демографическими факторами, влияющими на развитие социальной инфраструктуры.

Воспроизводственный инвестиционный цикл тесно связан с воспроизводством основного капитала и финансово-кредитных ресурсов. Формирование характера инвестиционного процесса во многом зависит от соотношения спроса на финансово-кредитные ресурсы и их предложения, нового экономического механизма регулирования инвестиционной деятельности, создания рыночных структур, способствующих проведению региональной инвестиционной политики.

Факторы динамики инвестиционного цикла региона. Наибольшее влияние на инвестиционный цикл оказывают отраслевая структура инвестиций в регионе, соотношение между инвестициями в

простое и расширенное воспроизводство, технологическая структура инвестиций, внутрирайонная их структура.

С переходом к рыночным отношениям меняется структура источников финансирования: бюджетные ассигнования вытесняются средствами акционерных и частных предприятий, иностранных фирм, которые инвестируют наиболее рентабельные проекты, в том числе создание малых предприятий, а также проекты реконструкции и технического перевооружения действующих производств. За счет государственного бюджета финансируются только объекты, обеспечивающие решение важнейших государственных задач и связанные с использованием современной техники и технологии, а также с решением социальных и экологических проблем. При этом возрастает доля государственного кредитования.

Для нормального осуществления инвестиционного процесса в регионе необходимо взаимодействие строительных организаций, инвестиционных посреднических фирм и всей инфраструктуры.

4. **Воспроизводство производственных** услуг. Оказанием **производственных услуг** заняты отрасли производственной инфраструктуры, к которым относятся транспорт всех видов, связь и коммуникационное обслуживание, организации, занимающиеся продвижением товаров и услуг от производителя до потребителя.

Особенностью сферы оказания производственных услуг является их немобильность, т.е. совпадение места и времени их производства и потребления, поэтому правомерно выделение этих услуг в особый воспроизводственный цикл, функционирующий в рамках региональной экономики.

Рыночная экономика предъявляет особые требования к производству услуг производственной инфраструктуры региона, поскольку от этого во многом зависят экономическая деятельность всех предприятий и организаций и уровень жизни населения региона.

Производственная инфраструктура — многоотраслевой комплекс со сложными вертикальными и горизонтальными связями, призванный удовлетворять требования комплексного развития хозяйства и перспективы размещения производительных сил на территории региона.

Наиболее острыми проблемами в развитии объектов производственной инфраструктуры являются: организационная разобщенность, низкий уровень развития, недостаток теплоэнергетических и других мощностей, их высокая техническая изношенность, сла-

бое развитие и неудовлетворительное состояние автомобильных дорог, отставание базы обслуживания автомобилей (парковка, гаражи, ремонтная база, сервисное обслуживание), несовершенство погрузочно-разгрузочных механизмов, дефицит мощностей хранения различных видов продукции, низкий уровень технического состояния коммуникаций водо-, тепло- и газоснабжения, отставание в развитии современных средств связи.

К числу основных проблем в сфере воспроизводства услуг производственного назначения относятся:

- достижение пропорциональности в развитии основных, вспомогательных и обслуживающих производств, ускоренное наращивание мощностей производственной инфраструктуры;
- концентрация мелких хозяйств инфраструктуры и повышение на этой основе уровня эффективности производства в этой сфере;
- объединение ресурсов для финансирования намечаемых к строительству на территории региона объектов производственной инфраструктуры;
- создание межотраслевых и межхозяйственных территориально-производственных объединений в регионе;
- рационализация систем управления развитием производственной инфраструктуры, передача нерентабельных производственных подразделений в систему региональных органов управления;
- координация деятельности транспортных организаций, энергетики и теплоснабжения, водопроводно-канализационного хозяйства, объектов коммунального хозяйства.

5. Воспроизводство природных ресурсов. Этот блок включает в себя вовлечение в хозяйственный оборот и использование всего набора природных ресурсов: земельных угодий, лесов, воды, воздуха, недр.

В отношении недр вовлечение в хозяйственный оборот означает разведку запасов полезных ископаемых, подготовку их к использованию, добычу, а также операции, связанные с восстановлением нарушенных природных связей.

Б. Характеристика взаимосвязей и пропорций регионального воспроизводства

Ниже будет рассмотрен региональный воспроизводственный процесс по отдельным фазам общественного воспроизводства,

таким, как производство, распределение, обмен и потребление продукции и ресурсов,

(1) Связи процесса производства продукции. Фаза производства продукции выполняет главную роль в региональном воспроизводственном процессе. Она определяет формы и характер финансово-денежных, трудовых и информационных связей по расппеделению, обмену и потреблению ВРГТ.

Процесс производства товаров и услуг является основой как национальной, так и региональной экономики, он определяет главные параметры регионального воспроизводственного процесса в целом. Объективное отражение и последующее моделирование процесса производства продукции в регионе предполагает предварительный анализ факторов, определяющих динамику производства в отдельных отраслях экономики региона, а также выбор вида региональной производственной функции.

Производственная функция региона представляет собой формализованное представление связей результатов и факторов общественного производства в регионе.

В качестве важнейших факторов производства на региональном уровне должны быть учтены как традиционно учитываемые факторы на стороне предложения (трудовые затраты, объем применяемого капитала, природные ресурсы, научно-технические достижения), так и факторы на стороне спроса (уровень платежеспособного спроса на продукцию данного вида, эластичность потребления данной продукции в зависимости от уровня доходов, цен, импорта и пр.).

Перечень факторов, определяющих максимально возможный выпуск продукции в регионе, выглядит более расширенным по сравнению с народно-хозяйственным уровнем ввиду того, что необходимо отразить специфические особенности данного региона, его место в процессе территориального разделения труда, а также учесть сложные связи с другими регионами страны.

Важная роль в развитии регионального производства сейчас отводится малому бизнесу. Малые предприятия в ряде производств достаточно эффективны. В случае ограниченности инвестиционных ресурсов при создании малых предприятий следует отдавать предпочтение менее капиталоемким производствам, учитывая при этом наличие местного сырья, наличие и емкость местного рынка, а также уровень транспортоемкости производства.

В переходный к рыночным отношениям период большое значение имеет модернизация производства, позволяющая произво-

дить выпуск рентабельной продукции, отвечающей требованиям рынка. Модернизация действующих производственных мощностей требует меньших затрат, чем создание нового производственного потенциала.

(2) Процесс распределения в регионе означает определение пропорций распределения произведенной в регионе добавленной стоимости на различные нужды, а также движение финансовых и материально-вещественных потоков, возникающих между субъектами региональной экономической системы, потоки ВРП по каналам распределения, а также процесс трансформации факторных доходов в элементы конечного спроса.

Задачи распределительных отношений в региональном воспроизводственном процессе состоят в том, чтобы:

- обеспечивать постоянно возобновляющийся процесс воспроизводства путем установления связи между производством и потреблением;
- регулировать поддержание рациональных соотношений в региональной экономике;
- создавать условия для налаживания эффективного взаимодействия отдельных подсистем региональной экономики на основе установления и поддержания горизонтальных связей.

Следует выделить два взаимосвязанных аспекта региональных распределительных отношений: распределение чистой продукции, созданной в регионе; распределение ресурсов национального дохода страны, направленных в регион.

При административно-командной системе в распределительных отношениях преобладали вертикальные связи: ресурсы каждого региона формировались в основном как часть общегосударственных ресурсов, объем которых не всегда был связан с результатами производственной деятельности в регионе.

В условиях рыночной экономики нужен новый механизм распределения валовой продукции региона, который предусматривал бы усиление экономической мотивации предприятий и организаций в формировании и эффективном распределении производимой в регионе продукции.

Предпосылками формирования новой системы распределительных отношений на региональном уровне являются:

- новая методология исчисления ВРП, позволяющая учитывать вклад отраслей как производственной, так и социальной сфер;

- наличие ситуации общего экономического равновесия, когда выравнивается соотношение цен на продукцию I и II подразделений общественного производства, когда распределение продукции приближается к показателям предельных затрат;
- благодаря децентрализации распределительных отношений снижается интенсивность вертикальных связей в процессе распределения и перераспределения ресурсов и существенно возрастает значимость горизонтальных связей;
- перевод непроизводственной сферы на рыночные условия позволяющий снизить издержки производства базисных отраслей и повысить конкурентоспособность российских предприятий как на внутреннем, так и на мировом рынках.

(3) Процесс обмена в регионе означает обмен продукцией и ресурсами как внутри региона, так и с другими регионами страны, а также с заграницей.

Здесь следует выделить **две относительно самостоятельные подсистемы:** сферу обращения потребительских товаров и сферу обращения средств производства.

В современных условиях границы сферы обмена потребительскими товарами расширяются, поскольку в сферу обращения наряду с товарами включаются всевозможные виды услуг, жилищное хозяйство, сфера обслуживания и т.д.

Сфера обращения **потребительских товаров** неоднородна и должна рассматриваться с учетом особенностей различных товарных групп. В качестве таковых необходимо выделять: товары повседневного спроса (в основном это продовольственные товары), товары среднего срока службы и, наконец, технически сложные товары длительного пользования.

Ресурсы сферы обращения формируются как за счет внутрирегионального производства (т.е. предприятий и организаций всех форм собственности региона), так и за счет межрайонных поставок.

Развитие сферы обращения потребительских товаров происходит, с одной стороны, под влиянием платежеспособного спроса населения, а с другой — под влиянием возможностей местного производства, характера развития рыночной и производственной инфраструктуры, существенно в новых условиях влияющих на издержки обращения. Поэтому вопросы производства, распределения, обмена и потребления следует рассматривать в органическом единстве и взаимосвязи. Для этого необходимо учитывать сдвиги в экономической структуре населения (в частности, рост

численности населения, занимающегося предпринимательской деятельностью) и в структуре производства (например, увеличение доли новых негосударственных предприятий), рост заработной платы в разных отраслях народного хозяйства, предпринимательских доходов, доходов от аренды, акций, других доходов от собственности, выплаты различных пособий, компенсаций, предполагаемую индексацию доходов в связи с инфляцией.

Объектами сферы обращения средств производства выступают производители орудий и предметов труда и многочисленные потребители абсолютно всех отраслей хозяйства. Специфика **сферы обращения средств производства** связана с характером производственно-технологических и товарных форм взаимодействия субъектов рыночных отношений. Главной особенностью обращения средств производства является то, что они не навсегда покидают процесс производства: они выходят из него в качестве готового продукта (или услуги) и снова входят в новый процесс производства в качестве одного из его вещественных элементов.

Поскольку ни один регион не может обеспечить свои потребности в средствах производства только за счет внутреннего производства, сферу обращения средств производства следует рассматривать как более **открытую систему,** чем сфера обращения предметов потребления. Ресурсы этой сферы формируются преимущественно за счет активных межрегиональных и межстрановых связей.

Анализ сферы обращения средств производства предполагает, с одной стороны, изучение отраслевой и пространственной структур потребности в средствах производства, с другой — изучение потенциальных ресурсов и производственных возможностей товарного предложения средств производства в регионе, а также межрегиональных и международных экономических связей.

В отличие от товарного обращения **сфера услуг** более жестко привязана к территории, так как основная их масса непосредственно производится в районах потребления, что сводит к минимуму возможные межрайонные связи.

(4) Связи и зависимости в сфере потребления. Сфера потребления региона имеет свои особенности, так как в каждом регионе, в каждой области наряду с общими факторами, влияющими на формирование потребностей населения всех районов страны, действуют факторы регионального характера, связанные с природно-климатическими, национальными, этнографическими факторами.

К народно-хозяйственным факторам, определяющим характер сферы потребления, относятся: уровень развития производства, характер распределения и перераспределения ВРП, уровень реальных доходов на душу населения, объем сбережений и инвестиций, размер товарной массы в обращении, уровень жизни населения страны.

Характер и степень влияния каждого из этих факторов зависят от экономической политики, проводимой государственными органами власти.

К региональным факторам, определяющим характер сферы потребления, относятся: отраслевая структура производства, размещение населения по территории региона, доходная и половозрастная структура населения, уровень денежных доходов на душу населения, культурный и общеобразовательный уровень населения, региональные различия в ценах на товары и услуги, природно-климатические, национальные условия региона, исторические и этнографические традиции потребления.

Региональное экономическое пространство представляет собой относительно замкнутую территориальную систему, имеющую однородную совокупность экономических отношений, складывающихся на основе единых правил их регулирования и развивающихся на территории, не имеющей внутренних экономических границ для перемещения рабочей силы, капитала, товаров и услуг. Целью формирования экономического пространства является создание эффективной региональной экономической интеграции, основанной на взаимном интересе и равноправном партнерстве. В условиях рыночных отношений основой регионального экономического пространства является полная самостоятельность товаропроизводителей как главных субъектов экономической деятельности. Они не должны подчиняться ни региональным, ни местным административным структурам. Предприятия и домашние хозяйства в своей деятельности должны руководствоваться только законами и общими правилами рыночных отношений в масштабах всей страны.

Такой подход является новым для условий нашей страны. Долгие годы, десятилетия и даже столетия на территории нашей страны применялась иная парадигма взаимосвязей хозяйствующих субъектов, в основе которой был не свободный выбор поведения, а заранее установленная и жестко выдерживаемая зависимость между производством и потреблением продукта.

К основным принципам формирования рационального экономического пространства помимо общих принципов социальной политики, направленной на установление гарантированных минимальных уровней заработной платы, пенсий, пособий и других выплат, индексаций доходов населения, можно отнести: наличие единой финансовой политики с существенным перемещением прав в пользу местных органов управления; единообразие рыночной инфраструктуры, наличие развитых транспортных и информационных коммуникаций, а также единой системы статистики и стандартизации; централизованное регулирование развития регионального экономического пространства посредством осуществления целевых инвестиций, предоставления дотаций, субсидий и трансфертов, в частности, по оказанию помощи районам бедствия, депрессивным районам.

Основополагающими принципами рационального размещения производительных сил страны являются:

- экономия общественного труда по всей технологической цепочке, начиная с добычи сырья и заканчивая доставкой готовой продукции потребителю; комплексность (безотходность) при использовании исходного сырья; комплексность освоения и потребления были основой работ В.С. Немчинова при изучении проблемы размещения производительных сил. Этот принцип является стержневым в размещении производства;
- необходимость использования всех потенциально возможных производственных шансов, что означает размещение на территории региона всех отраслей, развитие которых благоприятно с точки зрения природных, экономических и социальных условий;
- решения задачи по выравниванию уровня социально-экономического развития регионов;
- оптимизация развития экономики и социальной сферы региона, согласование экономического роста и охраны окружающей среды.

Проблема оптимального развития требует многостороннего обоснования. В первую очередь это касается проблем **окружающей среды,** под которой понимается не только природная среда, но и техносреда, а также социальная среда. Последние две являются результатом деятельности человека, а деятельность эта во многом определяется спецификой окружающей среды, т.е. интеллектуальная деятельность создает техносреду и социальную среду, а они,

в свою очередь, являются факторами, воздействующими на природную среду.

2.2.2. Региональные воспроизводственные пропорции

Региональные воспроизводственные пропорции — относительные показатели, характеризующие соотношения между продукцией и ресурсами, между отдельными видами продукции и ресурсов и отдельными видами продукции, между затратами и результатами, другими индикаторами, имеющими отношение к объяснению экономической динамики.

Развитие экономики страны, обеспечение ее динамичного и сбалансированного функционирования немыслимо без развития и совершенствования территориального разделения труда, без рационализации и оптимизации региональных пропорций всего воспроизводственного процесса.

Следует отметить, что чем крупнее регион по масштабам общественного производства, тем большей инерцией обладают общеэкономические пропорции. Это обусловливается тем, что в крупных регионах имеется комплексно развитая экономическая система. На уровень и степень изменения региональных пропорций оказывают влияние множество факторов, в числе которых в первую очередь необходимо назвать состояние и динамику базовых отраслей в экономике страны и региона.

В числе основных общеэкономических пропорций можно назвать соотношения между важнейшими отраслями народного хозяйства: промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, торговлей, банковским сектором; между уровнем развития базовых отраслей и инфраструктурой; состоянием капитального строительства и наличными мощностями строительных организаций; производственной и непроизводственной сферами; уровнем развития производства и трудовыми ресурсами; производственной и непроизводственной инфраструктурами; отраслями производства средств производства и предметов потребления и т.д.

Комплексность развития экономики региона — оптимальное (с народно-хозяйственных позиций) сочетание расположенных на его территории предприятий в целях реализации абсолютных и относительных преимуществ данного региона на основе рационального использования природного, научного, производствен-

но-технического и социально-экономического потенциала. Комплексность развития региона предполагает согласованность экономических, экологических и социальных аспектов функционирования хозяйства, пропорциональность развития специализированных, вспомогательных и обслуживающих производств предприятий основного производства, производственной и социальной инфраструктуры.

Комплексность развития хозяйства региона характеризуется системой показателей, включающих в свой состав:

- рациональное использование в общественном производстве всех наличных видов ресурсов (труда, земли, природных ресурсов, капитала, достижений научно-технического и организационного прогресса);
- рациональное соотношение между отраслями специализации, вспомогательными и обслуживающими производствами;
- законченность важнейших производственных циклов.

Комплексность развития экономики региона достигается координацией деятельности предприятий и организаций различной формы собственности и ведомственной подчиненности, расположенных на территории района (республики), по рациональному развитию и размещению производства, синхронному вводу в действие взаимосвязанных объектов, своевременному развитию единой производственной и социальной инфраструктуры, природоохранных объектов.

Реализация комплексного подхода наглядно демонстрирует актуальность проблемы согласования отраслевых и территориальных решений. Экономические интересы отраслевого и территориального подходов при определении перспектив развития регионального хозяйственного комплекса далеко не всегда совпадают. То, что выгодно с позиций отдельных отраслей, может не соответствовать интересам территориальной единицы, и наоборот. Единственно правильным критерием, объективно объединяющим интересы отрасли и территориальных единиц, является народнохозяйственный подход. В региональном воспроизводственном процессе взаимодействуют различные структуры системы управления: предприятия принимают решения о производстве той или иной продукции и масштабах производства; региональные органы власти — о создании тех или иных объектов общерегионального пользования; население решает, жить ли ему в этом регионе или уезжать, как использовать свои доходы; государство устанав-

ливает правила взаимного поведения между всеми решающими центрами.

Классификация пропорций регионального воспроизводственного процесса

В зависимости от характера взаимосвязей между различными элементами воспроизводственного процесса можно выделить шесть групп пропорций (рис. 2.4).

Общеэкономические пропорции	Макроструктурные пропорции	Производственные пропорции
Демографические **пропорции**	Социально-экономические пропорции	Экологические пропорции
	Финансовые пропорции	

Рис. 2.4. *Классификация пропорций регионального воспроизводственного процесса*

1. Общеэкономические пропорции — пропорции, в наибольшей степени отражающие отличительные особенности регионального воспроизводства, роль региона в экономике страны. К числу общеэкономических пропорций относятся пропорции между:

- валовым общественным продуктом и ВРП;
- сбережением и потреблением в ВВП;
- реальным и финансовым секторами;
- крупными многоотраслевыми комплексами.

Общеэкономические пропорции формируются преимущественно в результате решений, принимаемых на федеральном уровне. И если эти решения взаимно противоречивы, то неизбежны нарушения в региональных пропорциях. Так. нарушение соотношения между сбережениями и потреблением может привести к тому, что либо рабочие места не будут обеспечены трудовыми ресурсами, либо, напротив, у лиц, желающих трудиться, не окажется рабочих мест.

Региональные органы власти не могут непосредственно управлять процессом формирования общеэкономических пропорций региона, но они в состоянии на основе прогнозов, оценки ущерба предупреждать появление диспропорций.

2. Макроструктурные пропорции — соотношения между отдельными группами предприятий, объединенными в отрасли.

Пропорции данного вида включают соотношения между:

- районообразующими, обслуживающими и вспомогательными отраслями;
- добывающими и перерабатывающими отраслями производства;
- базовыми отраслями, производящими материальные блага, и инфраструктурными отраслями, обеспечивающими продвижение продукции от производителя к потребителю;
- масштабами инвестиционной деятельности и отраслями строительного комплекса;
- развитием сельского хозяйства и отраслями промышленности, перерабатывающей сельскохозяйственное сырье;
- потребностью в транспортном обслуживании и развитием различных видов транспорта, дорожной сети.

3. Перечень производственных пропорций весьма обширен и включает в свой состав как соотношения между подотраслями экономики, так и конкретные соотношения между затратами одного вида ресурсов на выпуск другого.

С формирования структурно-производственных пропорций начинается предплановое обоснование перспектив размещения отраслей специализации и всей совокупности комплексирующих производств, при котором задаются общие контуры материально-технической конструкции региона. Структурные пропорции являются материально-вещественной характеристикой уровня комплексности развития региональной экономики. Формирование структурных пропорций призвано обеспечить равновесие между районообразующими и инфраструктурными отраслями. Нарушение структурных пропорций региона ведет к материальному ущербу и снижает общую эффективность развития региональной экономики. Так, из-за отсутствия дорог и плохого их состояния при перевозке теряется продукция, сокращается срок службы транспортных средств.

4. Социально-экономические пропорции отражают уровень жизни населения региона и складываются под влиянием решений, принимаемых участниками регионального воспроизводственного процесса, такими, как предпринимательская сфера, федеральное правительство, региональные органы власти, население.

К этой группе относятся пропорции между:

- частным и государственным потреблением;
- платежеспособным спросом и предложением на региональном рынке потребительских товаров и услуг;

- численностью населения и развитием жилищногохозяйства;
- жилищным хозяйством и сферой коммунально-бытового обслуживания;
- численностью населения и масштабами развития социальной сферы.

В формировании этих пропорций принимают участие все агенты воспроизводственной деятельности на уровне региона.

Так, фонд личного потребления образуется за счет доходов населения, получаемых из предпринимательской сферы и заработной платы работников бюджетной сферы. Пропорция между личным и общественным потреблением имеет не только социальную, но и экономическую нагрузку.

Социально-экономические пропорции органически связаны со всей региональной системой: потребности населения в потребительских благах и услугах влияют на их производство, а производство через доходы работников влияет на уровень потребностей и спрос на потребительские товары и услуги.

5. Демографические пропорции отражают взаимосвязи демографического и экономического процессов регионального воспроизводства.

Эта группа пропорций отражает взаимосвязи между:

- приростом и выбытием трудовых ресурсов;
- половозрастной и производственной структурой населения;
- трудовыми ресурсами и наличием рабочих мест;
- занятыми в производственной сфере и сфере по обслуживанию населения;
- городским и сельским населением;
- численностью населения и уровнем развития социально-бытовой инфраструктуры;
- численностью занятого и неработающего населения в трудоспособном возрасте.

Эта группа пропорций призвана обеспечить определенный баланс между демографическим и экономическим потенциалами территории и вместе с социально-экономическими пропорциями обусловливает миграционные процессы в регионе и их направленность.

6. Экологические пропорции характеризуют соотношения между развитием природного потенциала и уровнем социально-экономического развития региона.

К этой группе относятся пропорции между:

- сырьевым потенциалом ипроизводственными возможностями его использования;

- развитием производства и уровнем природоохранной деятельности;
- потенциальными ресурсными возможностями и предельно допустимой производственной нагрузкой;
- эксплуатацией и воспроизводством природных ресурсов (лес, земля, вода, животный и растительный мир).

Формирование этой группы пропорций предполагает разработку балансов по каждому виду природных ресурсов и политики их использования.

7. Финансовые пропорции характеризуют кругооборот финансово-денежных ресурсов. Эти пропорции лежат в основе механизма управления региональной экономикой, обеспечивая такие соотношения и связи между всеми участниками регионального воспроизводства, которые благоприятствовали бы достижению целей развития и сбалансированности интересов всех взаимодействующих сторон.

К основным пропорциям данной группы относятся пропорции между:

- произведенной чистой продукцией и использованным на территории региона национальным доходом;
- бюджетом региона и ресурсами, необходимыми для осуществления функций региональных органов власти;
- долями налогов и платежей, поступающих в федеральный и региональный бюджеты;
- внутренними и внешними финансовыми источниками, обеспечивающими развитие региона;
- созданным совокупным общественным продуктом и использованными ресурсами воспроизводства.

Финансово-экономическим пропорциям принадлежит решающая роль в объединении всех пропорций в систему, образующую региональный воспроизводственный процесс.

Региональные пропорции воспроизводства тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Изменение, например, экономико-демографических пропорций оказывает воздействие на всю систему региональных пропорций: на структуру занятости, на потребность в услугах социальной сферы, на изменение материально-технической базы социальной сферы и т.д.

Вопросы для самопроверки

1. В чем суть двустороннего рассмотрения места региона в национальной экономике?
2. Что такое общественное разделение труда?
3. Что такое отраслевое разделение труда?
4. Что такое территориальное разделение труда?
5. Перечислите обобщающие показатели регионального развития.
6. В чем особенности исчисления ВРП?
7. Каковы структурные составляющие ВРП?
8. Чем обусловлена необходимость выделения воспроизводственных циклов в экономике региона?
9. Каковы особенности воспроизводства трудовых ресурсов в регионе?
10. Каковы особенности воспроизводства кредитно-денежных ресурсов?
11. Каковы характерные черты инвестиционного цикла региона?
12. В чем специфика воспроизводства производственных услуг?
13. Каковы принципы формирования рационального экономического пространства?
14. Перечислите принципы рационального размещения производительных сил.
15. Дайте классификацию пропорций регионального воспроизводственного процесса.

Глава 3
МЕТОДЫ РЕГИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Региональная экономика как наука использует разнообразный аналитический инструментарий. Аналитический инструментарий региональной экономики условно подразделяется на два главных класса, взаимно дополняющих друг друга: методы регионального экономического анализа, математические модели региональной экономики.

Вначале мы рассмотрим, как функционирует экономика региона, как сочленяются между собой основные части регионального экономического механизма. Это важно для выделения основных объектов и аспектов регионального анализа. Затем мы рассмотрим информационную базу регионального анализа: важнейшие статистические показатели и их системы, построение балансов и сводных индикаторов социально-экономического развития. Далее покажем, как путем сочетания статистических характеристик можно выделять типы регионов, строить различные региональные модели.

3.1. ПРЕДПОСЫЛКИ АНАЛИЗА ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

3.1.1. Статистическая база регионального анализа

На первый взгляд организационная структура государственной статистики в Российской Федерации полностью отвечает интересам анализа региональной экономики. Первичные статистические данные, получаемые от предприятий, организаций, населения, обобщаются в статистических комитетах субъектов Федерации, а затем окончательно сводятся в Государственном комитете по статистике России.

Однако поскольку в прежней централизованной экономике регион не являлся в полной мере экономической подсистемой

(экономическим субъектом) национальной экономики, это отражалось на содержании и структуре региональной статистики. Деятельность региональных подразделений государственной статистики в большей степени ориентировалась на передачу отдельных блоков данных в центр и на информационное обслуживание хозяйства местного подчинения. В гораздо меньшей степени региональная статистика была настроена на системное описание экономики региона и на представление национальной экономики как системы взаимодействующих региональных экономик. В частности, на региональном уровне официально не рассчитывались главные макроэкономические показатели и не строились синтетические экономические балансы.

Повышение роли регионов — субъектов Федерации в экономической жизни сопровождается качественным усилением региональной статистики, приближением ее к структуре национальной статистики. Определенное представление о структуре государственной статистики по субъектам Федерации дает двухтомный статистический сборник «Регионы России», регулярно выпускаемый с 1997 г.

А. Индикаторы состояния и развития экономики региона. Анализ различных аспектов функционирования и развития экономики региона проводится с целью выявления объективных тенденций и постановки на этой основе объективного диагноза. На этой базе должна строиться стратегия и тактика регионального развития.

Построение системы региональных счетов (СРС) — главное направление совершенствования региональной статистики.

Для регионов необходимо строить тот же набор счетов, который входит в настоящее время в систему национального счетоводства (СНС), а именно:

- счет товаров и услуг;
- счет производства;
- счет образования доходов;
- счет распределения первичных доходов;
- счет вторичного распределения доходов;
- счет используемого располагаемого дохода;
- счет операций с капиталом.

Разработка важнейших региональных социально-экономических показателей (индикаторов) и на их основе СРС связана с рядом проблем, к числу которых относятся:

- распределение между регионами затрат и результатов видов деятельности, присущих только национальной экономике в

целом (оборона, центральное управление, денежная эмиссия и т.п.) или же не имеющих четкой территориальной привязки (услуги внешней торговли, банков и т.п.);

- разделение экономических субъектов, действующих на территории региона, на резидентов и нерезидентов и соответственно их деятельности — на резидентскую и нерезидентскую[1];
- учет вывоза и ввоза товаров и услуг, а также миграции денег. Статистика межрегионального обмена по своей полноте значительно уступает статистике внешней торговли, несмотря на то, что степень открытости экономики региона гораздо выше, чем открытость национальной экономики. Вследствие этого затрудняются расчет показателей использования продукции и построение счета товаров и услуг, который включает показатели вывоза и ввоза, а также экспорта и импорта продукции.

На методологической и информационной базе СНС строятся **сводные** балансы, характеризующие взаимосвязи между элементами экономики региона, такие, как: материальные балансы, балансы основного капитала, трудовых и природных ресурсов, финансовый баланс и наиболее общие балансы — межотраслевой баланс производства и распределения продукции, межотраслевой материально-финансовый баланс.

Общие сведения о регионе

Здесь указывается географическое положение региона (удаленность от сырьевых баз и районов — потребителей продукции), дается общая характеристика природных ресурсов, тип природно-климатической зоны. Характеризуется административное деление региона, указываются общая численность, национальный состав и плотность населения, ВРП региона, место ведущих отраслей в экономике региона, объем промышленной и сельскохозяйственной продукции, прибыль по всем видам хозяйственной деятельности, численность безработных, сбережения и капиталообразующие инвестиции, объем розничного товарооборота.

На основании вышеуказанных данных делается вывод о значимости рассматриваемого региона среди субъектов Федерации.

В комплекс **макроэкономических индикаторов** для региональных экономических систем входят показатели, характеризующие про-

[1] В принципе в СРС определенного региона должна отражаться деятельность только резидентов.

изводство и использование ВРП, изменение уровня цен (инфляции), динамику изменения занятости и уровень инвестиционной активности (ставка банковского кредита) и другие стороны финансовой и хозяйственной деятельности регионов.

К таким показателям по отдельным сферам могли бы быть отнесены следующие.

В сфере производства:

- объем ВРП;
- ВРП на душу населения;
- темпы роста **ВРП:**
- соотношение темпов роста потребления и инвестиций в основной капитал;
- рост экспортного потенциала региона;
- индекс физического объема промышленной продукции (в сопоставимых ценах);
- степень износа основных производственных фондов;
- удельный вес убыточных предприятий.

В финансовой сфере:

- ставка по кредитам банков;
- темп роста инвестиций в основной капитал;
- индекс соотношения ВРП и налоговых поступлений в региональный бюджет;
- уровень цен (соотношение цен текущего и базового периодов);
- бюджетная обеспеченность региона;
- состояние кредиторской и дебиторской задолженностей региона, **в** том числе по налогам.

В социальной сфере:

- уровень прожиточного минимума;
- доля оплаты труда в ВРП;
- соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума.
- задолженность по выплате заработной платы, пенсий и пособий;
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения;
- уровень финансирования социальных программ из регионального бюджета;
- естественная убыль и миграция населения;
- удельный вес официально зарегистрированных безработных и число безработных на одно место;

- динамика общей численности населения региона, активного и занятого населения;
- индекс человеческого развития.

Систематизацию показателей регионального хозяйственного комплекса по отдельным блокам можно представить следующим образом (рис. 3.1).

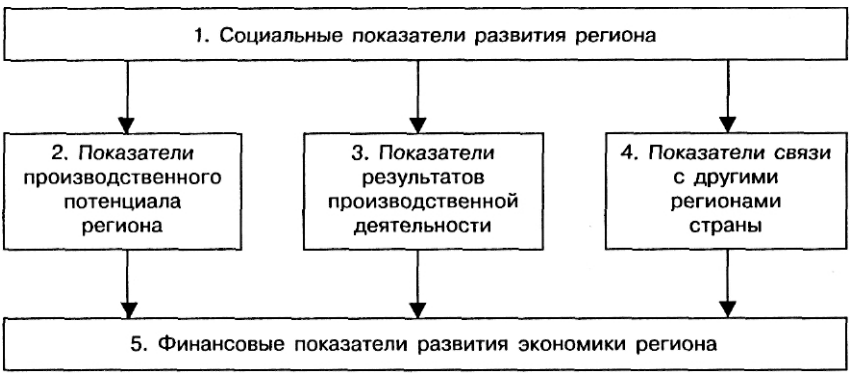


Рис. 3.1. *Блочная схема показателей регионального воспроизводства*

Рассмотрим важнейшие макроэкономические показатели регионального воспроизводственного процесса и их использование в анализе развития региональной экономики.

Показатели уровня социального развития региона

Для анализа экономики крупных регионов страны (субъектов Федерации) используются те же макроэкономические показатели, что и для анализа национальной экономики. К ним относятся: ВВП и его основные компоненты (в том числе конечное потребление), доходы населения (с учетом их покупательной способности), национальное богатство, сосредоточенное на территории региона (в том числе потребительское имущество), и т.д.

Для обобщающей оценки уровня развития и качества жизни людей программой развития ООН (ПРООН) рекомендуется показатель «индекс человеческого развития».

Индекс человеческого развития (ИЧР) дает самую общую интегральную характеристику уровня благосостояния населения страны и регионов.

Он включает в себя:

- доход, измеряемый ВВП на душу населения с учетом различной покупательной способности в различных регионах;
- продолжительность жизни, измеряемая ожидаемой продолжительностью жизни при рождении;
- знания или уровень образования, измеряемые числом грамотных и длительностью школьного образования, числом лиц с высшим специальным образованием.

Этот показатель целесообразно связать с уровнями устойчивого благосостояния, дохода, потребления, ресурсопользования, сохранения капитала. Причем важны динамика этих показателей и знание того, когда они близки к пределу социально-экономической устойчивости.

Дополнительными и конкретизирующими являются различные макроэкономические показатели их устойчивости (нестабильности). Международный банк реконструкции и развития предлагает 26 показателей, характеризующих макроэкономическое состояние экономики страны. Международный валютный фонд использует для этих целей 10 ключевых макроэкономических показателей.

Структура собственности в регионе. Следует указать долю валовой добавленной стоимости, произведенной на приватизированных предприятиях, по отраслям хозяйства: а) промышленность, б) строительство, в) торговля, г) общественное питание, д) бытовое обслуживание, е) другие отрасли.

При рассмотрении структуры собственности следует учитывать, что проведенная приватизация государственных предприятий отвечает целям экономической реформы в той степени, в какой она создает более действенные механизмы контроля и ответственности за результаты работы предприятий со стороны новых собственников, так как трудовые коллективы заинтересованы в «проедании» капитала, поскольку их доля дохода, получаемая через заработную плату, во много раз превышает долю, получаемую через дивиденды.

Показатели производственного потенциала регионального хозяйственного комплекса. Производственный потенциал можно характеризовать набором показетелей, отражающих состояние и динамику трудового, природного и собственно производственного потенциала.

Трудовой потенциал региона отражает его численность, половозрастной состав и профессиональный уровень подготовки.

Природный потенциал региона характеризуется наличием природных богатств: земельных ресурсов, лесов, полезных ископаемых, воды и прочих видов ограниченных природных ресурсов.

Производственный потенциал региона в узком смысле этого слова можно отразить с помощью индикаторов, характеризующих производственные мощности: стоимостная оценка капитальных ресурсов, материальных оборотных средств, ноу-хау и пр.

Население и трудовые ресурсы

Динамика населения и демографические процессы самым тесным образом взаимосвязаны со всеми сторонами общественной жизни: экономическими, социальными, культурно-бытовыми, экологическими, межнациональными отношениями.

При рассмотрении этих процессов большое внимание следует обратить на особенности национального менталитета населения, проживающего в регионе, так как без учета данного фактора невозможно прогнозировать и регулировать финансовую и производственную деятельность.

При анализе динамики численности и национального состава населения региона необходимо указать общую численность и национальный состав, темпы изменения численности и национального состава населения региона за последнее пятилетие и прогноз на будущее, раскрыть динамику естественного прироста населения региона и сделать прогноз на будущее.

Главная же задача — дать характеристику трудовых ресурсов, занятости населения и рынка труда в регионе.

В рамках этой работы необходимо отразить динамику численности трудовых ресурсов за последние годы, показать распределение трудовых ресурсов по видам деятельности и по секторам экономики за последние пять лет.

Следует дать характеристику и динамику уровня образования занятого населения региона, процент населения, занятого умственным (физическим) трудом, отразить уровень безработицы. Кроме того, целесообразно отразить нравственное и духовное развитие: уровень преступности, самоубийств, психических расстройств и других социальных аномалий.

Для характеристики оплаты труда необходимо отразить долю оплаты труда в совокупных денежных доходах по категориям населения, доходов от собственности, долю в денежных доходах, величину реальных располагаемых денежных доходов.

В целях характеристики степени различий в уровнях доходов населения региона необходимо исчислить уровень дифференциа-

ции доходов населения (кривая Лоренца), коэффициент концентрации доходов (индекс Джини).

Необходимо отразить намеченную на будущее государственную региональную политику в области труда и занятости.

Проведение анализа ситуации в области труда важно довести до выявления возникающих проблем и практических мер администрации региона по снижению безработицы.

Природные ресурсы региона

В рамках этого блока задача состоит в том, чтобы выявить уровень самообеспеченности основными видами природных ресурсов:

- наличие запасов полезных ископаемых (в том числе энергоносителей);
- объем добычи и структура добываемого минерального сырья.

На этой основе следует вырабатать концептуальные подходы к развитию сырьевой базы полезных ископаемых.

Для характеристики отдельных видов природных ресурсов применяются следующие показатели.

а) *Земельные ресурсы.* В свою очередь, они включают:

- качество почв, распределение земельного фонда по природным зонам, структуру землепользователей;
- качество сельскохозяйственных угодий региона по типам и видам почв;
- распределение земельного фонда по категориям, угодьям и пользователям: всего, в единицах физического объема и в процентах.

б) *Лесные ресурсы.* Для их характеристики применяют следующие показатели:

- лесистость территории, преобладающие породы деревьев;
- лесорастительные зоны: хвойные, хвойно-широколиственные, смешанные, лиственные;
- запасы лесонасаждений (в га и %) с указанием преобладающих пород (молодняки, средневозрастные, приспевающие, спелые, переспелые).

Кроме того, необходимо указать, существует ли разрыв между рубкой леса и лесовосстановлением, а также отразить баланс ввоза-вывоза лесорастительного сырья.

в) *Водные ресурсы.* Для характеристики этого блока применяют следующие показатели:

- густота речной сети, наличие судоходных рек;
- использование воды, млн куб. м (промышленностью, сельским хозяйством, населением);

- процент очистки сточных вод;
- рыбные запасы и охотничьи ресурсы, курортно-рекреационные ресурсы;
- промысловый запас и возможности улова (добычи) в регионе; важнейшие виды добываемых животных и рыб;
- общая кадастровая стоимость охотничьих и рыбных ресурсов;
- система особо охраняемых природных территорий;
- общая площадь заповедников, заказников в процентах к общей площади региона (при научно обоснованной норме 3%).

Решение задач экологического регулирования социально-экономического развития региона требует количественной оценки воздействия производственно-хозяйственной деятельности на природную среду. Основой такой оценки могут служить удельные показатели, характеризующие соотношение экономических результатов производственно-хозяйственной деятельности и размеров связанного с ней вмешательства в природную среду, т.е. экологичность производства.

Важнейшими факторами экологичности производства являются:

- технический уровень производства;
- отраслевая структура промышленности и сельского хозяйства, количество и структура потребляемого топлива;
- ассортимент производимой продукции.

Размещение производства в регионе должно осуществляться в рамках заданных экологических ограничений, в качестве которых могут быть приняты:

- лимиты (квоты) годовых объемов выбросов с учетом их поэтапного снижения и доведения до нормального уровня;
- лимиты (квоты) предельно допустимого использования (изъятия) природных ресурсов по отдельным территориям и предприятиям, при которых сохраняется экологическое равновесие.

Производственный потенциал региона

При характеристике регионального воспроизводства большое значение имеет производственный потенциал региона. По своему экономическому назначению производственный потенциал призван решать такие задачи регионального развития, как:

- обеспечение нужд производственного потребления;
- возмещение изношенных в процессе производства основных производственных фондов;

- расширенное воспроизводство основных и оборотных фондов и создание необходимых запасов орудий **и** предметов труда, а также потребительских товаров;
- формирование фондов потребления.

Показатели состояния и развития экономики региона

Анализ различных аспектов экономики региона проводится с целью выявления объективных тенденций развития, постановки диагноза, на основе которого может строиться стратегия и тактика регионального развития.

Макроэкономические показатели развития региона

В центре внимания оказываются такие показатели функционирования экономики, как ВВП, уровень безработицы, уровень цен и темп инфляции, состояние государственного бюджета и платежного баланса страны, доля ВВП, производимого на государственных предприятиях, норма сбережений, учетная ставка банковского кредита.

Показатели социального статуса региона

К показателям, отражающим социальный статус экономики, относят в первую очередь показатель численности населения и объем трудовых ресурсов с учетом численности занятых в хозяйстве страны (занятые в сфере общественного и личного труда и образования) и численности безработных.

На региональном уровне численность безработных является важнейшим показателем уровня социально-экономической защищенности населения. Дополнительным индикатором выступает напряженность на региональном рынке труда, характеризуемая показателем числа безработных на одно вакантное место, превышающим средний уровень.

Существуют достаточно жесткие взаимосвязи между отдельными показателями. Так, наблюдения показывают, что снижение на 1% инфляции вызывает рост безработицы выше естественного уровня на 1%. В свою очередь, каждый процент снижения занятости приводит к потере 2,5% ВВП. Не случайно именно безработица и инфляция считаются основными объектами государственного регулирования при нарастании нестабильности.

Отраслевая структура производства в регионе

Она дается в разрезе важнейших взаимосвязанных комплексов, производств:

Топливно-энергетический комплекс включает в свой состав энергетику, развитие электрических сетей. Для этих целей состав-

ляется энергетический баланс региона. Последний отражает производство и потребность в энергоресурсах по видам.

Машиностроительный и оборонный комплексы. Для их характеристики применяют баланс производства и ввоза-вывоза продукции машиностроительного комплекса. Кроме того, дается перечень крупнейших предприятий ВПК с указанием вида выпускаемой продукции.

Комплекс конструкционных материалов включает в свой состав металлургическую, химическую и деревообрабатывающую промышленность.

Здесь же указываются номенклатура выпускаемой продукции, крупнейшие предприятия отрасли, баланс ввоза-вывоза готовой продукции.

Агропромышленный комплекс. Он характеризуется следующими показателями: объем производства сельскохозяйственной продукции (по видам: растениеводство, животноводство); объем производства промышленности, перерабатывающей продукцию сельского хозяйства (по видам); баланс ввоза-вывоза продукции АПК. Указывается производство сельскохозяйственной продукции на душу населения региона.

Комплекс по производству предметов потребления (помимо продовольствия)

Легкая промышленность. В состав этого комплекса входят лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность. По нему составляется баланс ввоза-вывоза готовой продукции, материалов, сырья.

Транспорт и дорожное хозяйство региона; связь. Задача системы показателей данного комплекса состоит в том, чтобы определить место региона в транспортном комплексе страны. Для этого применяются показатели, характеризующие уровень обеспеченности транспортными средствами, а также трубопроводным транспортом, железными дорогами и автодорогами. Плотность железных и автодорог (км на 1000 кв. км территории). Кроме того, отражается среднегодовой объем грузоперевозок в расшифровке по видам транспорта, даются основные транспортные потоки региона (эпюры перевозок).

Строительный комплекс. Для его характеристики дается описание крупнейших строительных фирм региона, отражаются годовой объем строительно-монтажных работ, характеризующий возможности комплекса, процент ветхого жилого фонда, а также объем заказов на строительство со стороны бизнеса и домохозяйства.

Торговля. При анализе торговли как комплекса большое внимание следует уделить рассмотрению механизмов государственного регулирования процессов, происходящих на потребительском рынке, отразить состояние материально-технической базы торговли (число торговых точек, их площадь, оснащенность холодильниками, морозильниками, водоснабжением, канализацией и пр.).

Социальное развитие региона

Суть социальной политики государства заключается в поддержании отношений между социальными группами, обеспечении условий для повышения благосостояния, уровня жизни членов общества. При этом следует отметить, что социальная политика государства, выступающая как составная часть мероприятий, проводимых государством в целях регулирования условий общественного производства в целом, тесно увязана с общеэкономической ситуацией в стране.

Политика, проводимая государством в целях сглаживания социального неравенства, может осуществляться как из бюджетных, так и из внебюджетных средств. Государство устанавливает размер минимальной заработной платы, взимает налоги и осуществляет трансфертные выплаты нуждающемуся населению. Таким образом, одной из важных задач, стоящих перед правительством для проведения эффективной социальной политики, является определение прожиточного минимума населения и соответственно черты бедности. Государство, выбирая экономическую политику, должно учитывать ее возможные последствия и находить некий компромисс между критериями эффективности и справедливости, учитывать не только степень дифференциации доходов, но и их структуру, от которой во многом зависит склонность населения к потреблению и накоплению. Существуют трудности получения достоверной информации о реальных доходах населения.

К причинам неравенства доходов ранее были отнесены безработица и инфляция. Поэтому межрегиональные различия в регулировании занятости и в регулировании цен предопределяют неодинаковый уровень экономического неравенства и бедности по территориям Российской Федерации. Многие социальные функции государства не реализуются в ряде регионов России в тех количественных и качественных параметрах, которые предусмотрены законом. Существенно возрос уровень фактической платнос-

ти услуг здравоохранения и образования, что сделало многие из этих услуг недоступными для малообеспеченных слоев населения. Глубина и масштабы всех этих негативных явлений в значительной мере определены состоянием экономики, а также тем, что Россия пока только вышла на траекторию устойчивого социального развития. В стране еще находятся в самом начале реформы жилищно-коммунального хозяйства, образования, пенсионная, местного самоуправления и др. Нуждается в реформировании система социальной защиты населения. В связи с этим повышение эффективности государственной политики регулирования доходов на современном этапе развития рыночных отношений представляет собой актуальную научно-практическую задачу.

Существуют причины неравенства доходов, не связанные с экономической политикой государства, — пол и возраст, образование и квалификация. Следовательно, различия в половозрастной структуре, в образовательном и квалификационном составе населения тоже предопределяют региональные различия в дифференциации доходов.

Различия регионов по степени дифференциации доходов обусловлены как проводимой региональной экономической и социальной политикой, так и причинами, не зависящими от вмешательства органов власти, а именно имеющимися в распоряжении региона ресурсами и существующими в регионе климатическими и географическими условиями.

Важными становятся рассмотрение основных направлений смягчения неравенства доходов населения, исследование бедности в современной России, ее особенностей и социально-экономических последствий, а также механизмов государственного регулирования доходов населения и их дифференциации.

Основными механизмами государственного перераспределения доходов являются налоговая политика, которая рассмотрена в главе 2, система трансфертных платежей (социальных трансфертов).

Трансфертные платежи являются материальной поддержкой малообеспеченных слоев населения государством на безвозмездной основе. Для смягчения влияния рыночной экономики на дифференциацию доходов населения, рост бедности формируется эффективная система социальной защиты населения.

Повышение уровня жизни трудоспособного населения предполагает обеспечение эффективной занятости, совершенствование механизма регулирования заработной платы.

В настоящее время регулирование оплаты труда осуществляется в следующем порядке:

- в область централизованного (государственного) регулирования входят определение величины минимальной заработной платы и порядка исчисления средней заработной платы, установление размеров тарифных ставок и должностных окладов для работников, занятых в бюджетной сфере, а также утверждение определенных гарантий по оплате труда;
- в область отраслевого регулирования входят определение размера минимальной заработной платы в отрасли (минимальная заработная плата в отрасли может быть выше, чем минимальная заработная плата, утвержденная государственными органами) и установление соотношений размеров заработной платы между категориями работающих в отрасли;
- в область локального регулирования, т.е. регулирования на уровне предприятия, входят определение размеров тарифных ставок и должностных окладов для работников предприятия, установление соотношений размеров заработной платы между категориями работающих на предприятии, утверждение размеров премий по итогам работы предприятия за год.

В настоящее время при практически полном отсутствии ограничений со стороны государства предприятия имеют полную свободу на установление заработной платы. Организация оплаты труда, существовавшая до реформы, и регулирование заработной платы, установленное на сегодняшний день, с экономической точки зрения неприемлемы, так как в обоих случаях не принимается во внимание цена рабочей силы, складывающаяся в зависимости от спроса и предложения на рынке труда.

Следовательно, необходимо пересмотреть и усовершенствовать (а может быть, и реформировать) организацию заработной платы. Для этого требуется:

- увеличить удельный вес заработной платы в общем объеме доходов населения;
- способствовать функционированию рыночного механизма регулирования заработной платы;
- корректировать механизм рыночного регулирования в случае, если рынок несправедливо ущемляет интересы работников (или работодателей).

К проблеме дифференциации доходов населения очень тесно примыкает такая социально-экономическая проблема, как пробле-

ма бедности. Бедность может порождаться причинами, не имеющими никакого отношения к дифференциации доходов населения, и являться следствием чрезвычайной ситуации, например, войны, природных катаклизмов. Углубление и обострение бедности в России — это и результат (хотя не только) неприемлемой дифференциации доходов.

В России в соответствии с действующим законодательством в качестве границы бедности используется *прожиточный минимум*[1], дифференцированный по регионам и представляющий собой уровень дохода, обеспечивающий приобретение научно обоснованного минимального набора материальных благ и услуг для поддержания жизнедеятельности человека. Для того чтобы отнести семью или отдельного человека к категории бедных, прожиточный минимум сопоставляют с доходами данной семьи или лица. Учитывая, что в России значительная доля населения удовлетворяет свои потребности за счет личного подсобного хозяйства, представляется наиболее правильным использовать при идентификации бедных показатель располагаемых ресурсов, который наряду с денежными расходами домохозяйства включает условно исчисленную стоимость потребленной продукции собственного производства и натуральных трансфертов.

Сложившаяся в стране модель бедности является также результатом низкого уровня доходов от занятости. Работники, занятые неполный рабочий день и неполную неделю, а также находящиеся в отпусках без сохранения или с частичным сохранением заработной платы работники бюджетной сферы, работники предприятий, допускающих задержки выплаты заработной платы, по существу образовали группу «новых бедных». Вот почему в России сложилась ситуация, при которой значительная часть бедных — это работающие лица трудоспособного возраста и высокой квалификации. Главным образом за счет этих категорий уровень бедности существенно выше уровня, который может быть объяснен «естественными» причинами: безработица, чрезмерное число иждивенцев, болезни, старость и т.п.

Исследование регионального аспекта бедности в России показывает, что наиболее значительные группы беднейшего населения сконцентрированы в регионах с низким уровнем экономического развития и слабыми возможностями обеспечения за счет соб-

[1] О прожиточном минимуме в Российской Федерации. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ.

ственных ресурсов приемлемого уровня развития социальной сферы. В таких регионах, как правило, пониженный по сравнению с другими территориями удельный вес занятого населения. Существует множество ловушек, связанных с перераспределением доходов, в которые может попасть экономика. Самые значимые из них представлены на рис. 3.2.

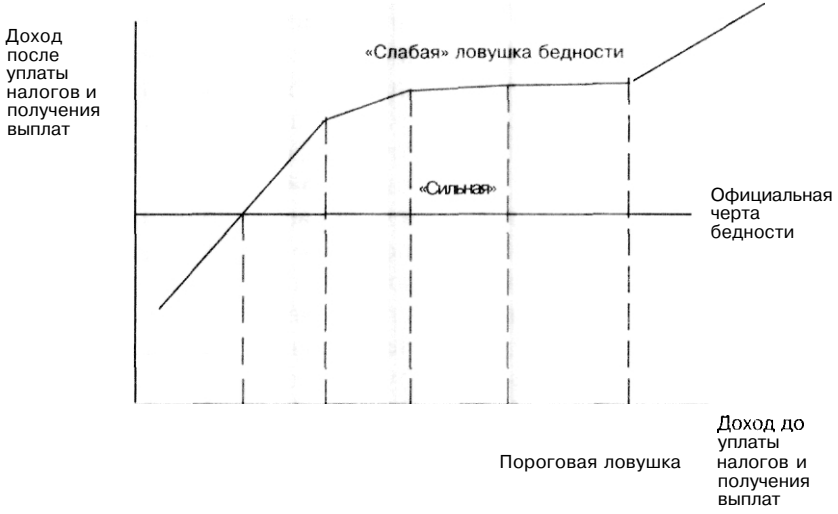


Рис. **3.2.** *Ловушки бедности*

OA представляет ярко выраженную ловушку безработицы, т.е. индивиды находятся в лучшем финансовом положении, когда они безработные, чем при наличии работы. Обычно это выражает значение коэффициента замещения, превышающего 100%. Коэффициент замещения измеряет чистые (без налогов) заработки минус затраты, связанные с работой, в сравнении с трансфертными выплатами, получаемыми безработными. Однако, несмотря на популярность данной концепции, лишь некоторые индивиды и семьи оказываются в данном положении.

AB отражает «слабую» ловушку безработицы, которая может быть типичной для неквалифицированных рабочих, получающих низкую заработную плату, для которых коэффициент замещения высокий, но меньше 100%.

- Отрезок *BE* показывает «слабую» ловушку бедности, означающую, что при прямом и косвенном налогообложении посредством потери выплат располагаемый доход практически остается неизменным.
- При «сильной» ловушке бедности (отрезок *CD)* располагаемый доход уменьшается при повышении номинального дохода. Это происходит вследствие того, что налоговая ставка и уровень оттока прибыли превышают единицу. Единственным способом избежать данной ситуации является обложение налогом дохода, не включающего в трансфертные выплаты. Следовательно, если уровень оттока выплат составляет 60%, а налоговая ставка 30%, то общая налоговая ставка будет равна 60 + 0,3 (100 — 60) = 72%. Если уровень оттока выплат превышает 100%, то положение индивида будет ухудшаться.
- Однако это создает пороговую ловушку в точке *E.* Если правительство, например, расширит границы налоговой ставки до 100%, это будет стоить очень дорого для индивида, находящегося справа от данной точки и платящего прямые налоги.

Устранение ловушек влечет за собой появление новых.

В качестве критерия эффективности политики регулирования доходов можно рассматривать как динамику индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) по России в целом, сокращение разрыва между Россией и развитыми экономиками, так и сокращение асимметричности этого показателя по регионам России. По оценкам развития человеческого потенциала Россия в 2002 г. находилась на 57-м месте и вслед за Болгарией возглавляла группу стран со средним развитием человеческого потенциала. По сравнению с 1990 г. этот показатель снизился к 2002 г. с 0,813 до 0,795. Разрыв с Норвегией (0,956), возглавлявшей список в 2002 г., составил 0,161, тогда как разрыв с ведущей страной в 1990 г. — Канадой (0,928) составлял 0,115.

Для оценки региональной асимметрии наиболее часто используется сравнение максимального и минимального значений показателя, зафиксированного для регионов, — размах региональной асимметрии (*W*) будет рассчитан по следующей формуле:

$$W = \max Pr / \min Pr,$$

где Pr — значение показателя в r-м регионе, при $r = 1, 2, 3, \ldots R$;
R —число регионов.

В 1996 г. максимальное значение (0,867) было в Москве, а минимальное (0,520) в Республике Тыва. В 2001 г. самый высокий показатель ИРЧП по Москве 0,866 был прежним, а минимальный показатель страны в Республике Тыва вырос до 0,579. На основании этих показателей можно сделать вывод о положительной динамике.

Размах асимметрии показывает степень региональной асимметрии по крайним значениям, однако этот показатель не содержит информации о региональной дифференциации внутри интервала, ограниченного минимальным и максимальным значениями. Между тем возможны случаи, когда по подавляющему числу регионов будут наблюдаться близкие значения какого-либо показателя, а существенное расхождение максимума и минимума определяться одним-двумя регионами, резко отличающимися в ту или другую сторону. Оценка региональной асимметрии станет более надежной, если при расчете максимума и минимума будут учитываться несколько регионов с лучшими и худшими значениями показателя с каждой стороны. В случае большого отрыва отдельных регионов от основного рассматриваемого массива они изымаются от совокупности, и графическое распределение регионов будет представлено без их учета.

Рассеивание регионов *(S)* (среднее линейное отклонение) будет рассчитано по формуле:

$$S = \sum_{r=1}^{R} \left| Pr - P^* \right| / R,$$

$$P^* = \sum_{r=1}^{R} Pr / R,$$

где P^* — простое среднее значение показателя по регионам.

Вариация регионов (среднее квадратическое отклонение) рассчитывается по формуле:

$$V = \sqrt{\sum_{k=1}^{K} (Pr - P^*)^2 / R}.$$

Среднее квадратическое отклонение, как и среднее линейное отклонение, показывает, насколько в среднем отклоняются конкретные варианты признака от его среднего значения. Показатели рассеивания и вариации дают наиболее общую оценку региональной асимметрии. Эта оценка может быть использована как

при сопоставлении региональной дифференциации по одному показателю в динамике, так и при сравнении степени этой дифференциации по различным показателям в одном временном периоде. Рассеивание и вариация регионов формируют качественно близкие оценки региональной дифференциации. Значения показателей дифференциации, рассчитанные на один период, малоинформативны, более интересна динамика показателей асимметрии.

Коэффициент региональной асимметрии *(AS)* — не зависящая от масштаба, выбранного при измерении варианта, безразмерная характеристика (нормированный момент третьего порядка), рассчитывается по формуле:

$$AS = \sqrt{\frac{R}{\sum_{r=1}^{R}(Pr - P^*)^2}} \times \frac{\sum_{r=1}^{R}(Pr - P^*)^3}{\sum_{r=1}^{R}(Pr - P^*)^2}$$

Благодаря безразмерности этого показателя коэффициент региональной асимметрии наиболее точно оценивает изменение дифференциации в динамике.

Расчеты дифференциации регионов России приведены в табл. 3.1. Для оценки этого показателя используется ВРП: он представляет собой вновь созданную стоимость товаров и услуг, произведенных на территории региона, и определяется как разница между выпуском продукции и промежуточным потреблением. Показатель ВРП является по своему экономическому содержанию весьма близким показателю ВВП. Однако между показателями ВВП (на федеральном уровне) и ВРП (на региональном уровне) есть существенная разница. Сумма ВРП по России неравнозначна ВВП, поскольку не включает добавленную стоимость по нерыночным коллективным услугам (оборона, государственное управление и т.д.), оказываемым государственными учреждениями обществу в целом.

Ввиду особой важности в настоящее время проблемы экологии мониторинг устойчивого развития должен включать в объект своего наблюдения состояние окружающей среды и прогноз их изменения под воздействием природных и антропогенных факторов

Цель создания такой системы — оперативное отслеживание уровней достижения целевых показателей — индикаторов устой-

Таблица 3.1

ПОКАЗАТЕЛИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ РОССИИ ПО ИРЧП

	Индекс дохода	Индекс здоровья	Индекс образования	ИРЧП
1996 г.				
Максимум	0,775	0,973	0,939	0,867
Минимум	0,507	0,174	0,827	0,520
Размах ассиметрии	1,529	5,592	1,135	1,667
Среднее квадратическое отклонение	0,678	0,639	0,885	0,734
Коэффициент асимметрии	1,001	0,167	0,591	0,193
2001 г.				
Максимум	0,955	0,827	0,998	0,855
Минимум	0,455	0,342	0,792	0579
Размах асимметрии	2,099	2,418	1,260	1,477
Среднее квадратическое отконение	0,664	0,665	0,882	0,737
Коэффициент асимметрии	1,048	2,740	0,624	1,498

чивого развития (социальная, экономическая и экологическая сферы) и своевременная разработка предложений по принятию необходимых управленческих решений в случае недовыполнения отдельных заданий.

Система индикаторов включает общесистемные индикаторы и индикаторы, отражающие закономерности и процессы устойчивого развития социальной, экономической и экологической сфер, которые являются основными звеньями системы «человек — окружающая среда — экономика». Общесистемные индикаторы характеризуют процессы устойчивого развития всех сфер в целом, в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Они количественно измеримы и сопоставимы в динамике, обеспечивают возможность сравнения аналогичных процессов с другими странами и, кроме того, дополняются и конкретизируются индикаторами, характеризующими развитие основных компонентов системы устойчивого развития.

В качестве общесистемных индикаторов приняты следующие:

- интегральный показатель устойчивого развития, базирующийся на ИРЧП;
- производство ВВП на душу населения;
- уровень антропогенной нагрузки на окружающую среду.

По методике ООН ИРЧП отражает на общенациональном уровне основные процессы устойчивого развития лишь в социальной (продолжительность жизни, уровень образования) и экономической сферах (ВВП на душу населения) и недостаточно отражает их в экологической сфере. В связи с этим при определении интегрального показателя устойчивого развития в расчет ИРЧП необходимо включить индекс, характеризующий экологическое состояние страны, — объем выбросов вредных веществ в расчете на единицу ВВП. Этот агрегированный показатель должен включать выбросы вредных веществ в почву, в атмосферу, в водный бассейн и должен быть приведен к единой размерности.

Расчет индекса экологического состояния производится аналогично другим составляющим ИРЧП по формуле:

$$X = \frac{\text{фактическое значение } X - \text{минимальное значение } X}{\text{максимальное значение } X - \text{минимальное значение } X,}$$

Уровень антропогенной нагрузки характеризует воздействие хозяйственной деятельности человека на экосистему и рассчитывается как частное от деления объемов потребления всех видов топливно-энергетических ресурсов (в т.у.т) на 1 кв. км территории.

Для целей мониторинга и обеспечения согласованности система индикаторов строится по иерархическому принципу с выделением следующих характеристик:

- пороговое значение, ниже которого нельзя опускаться, так как в противном случае произойдут необратимые изменения и ноосфера может быть подвергнута разрушению;
- фактическое значение индикатора;
- ранг (вес) индикатора, характеризующий степень его влияния на интегральный показатель (обычно коэффициент, устанавливаемый экспертным путем, или коэффициент взаимосвязи (эластичности) исследуемого и интегрального индикатора).

К участию в реализации мероприятий по устойчивому развитию и контролю за их выполнением должны привлекаться широкие слои общественности, неправительственные организации, население.

Показатели связи с другими регионами

Для характеристики внешнеэкономических связей региона составляются балансы ввоза-вывоза основных видов сырья, товаров и услуг. На этой основе определяется внешнеторговый оборот с другими регионами РФ, со странами СНГ и с другими странами мира.

Для отражения роли отраслей региона в национальной экономике применяются коэффициенты локализации производства.

Помимо этого используются специфические показатели, отражающие местоположение региона в экономическом пространстве страны. Для этих целей используются показатели открытости экономики региона.

Открытость экономики региона характеризуется как отношение объема товарообмена (межрегионального **и** внешнеэкономического) к произведенному ВРП. Степень общей открытости экономики обычно характеризуется отношением объема товарообмена (межрегионального и внешнеэкономического) к произведенному ВРП.

Для анализа открытости экономики по отдельным отраслям и товарным группам применяются специальные коэффициенты, связывающие вывоз-ввоз, производство и внутрирегиональное потребление.

Финансовые показатели функционирования и развития экономики региона. Основным методом исследования финансовых связей региона является разработка **баланса кругооборота финансовых ресурсов** в виде сводного финансового баланса региона. Наличие такого баланса позволяет осуществить контроль за движением всех финансов в регионе и одновременно разрабатывать действенные мероприятия по стимулированию их рационального использования.

На базе этого баланса должны быть проанализированы следующие аспекты процесса кругооборота финансовых ресурсов:

- изменение общего объема созданного дохода региона; влияние на объем дохода динамики производства, уровня цен, уровня материалоемкости производства;
- изменение отраслевой структуры производственного дохода; факторы, влияющие на изменение структуры дохода;

- изменение пропорций первичного распределения доходов между населением, предпринимателями и государством; особенности этих пропорций в отдельных отраслях экономики;
- основные перераспределительные процессы и тенденции их изменения (соотношение доходов работников производственной и непроизводственной сфер, структура налогов и т.д.);
- структура конечных доходов региона; динамика конечных доходов населения, предпринимателей, государства;
- изменение пропорций использования конечных доходов населения, предпринимателей, государства; факторы, определяющие эти изменения;
- финансовые взаимоотношения региона с федеральным бюджетом.

Сводный финансовый баланс региона должен охватывать все секторы финансового рынка, включая внебюджетные фонды, валютные ресурсы, сбережения населения, ресурсы кредитной системы — коммерческих банков, страховых компаний, инвестиционных фондов. Сводный финансовый баланс региона должен стать инструментом глубокого анализа финансового потенциала, который позволит выявить имеющиеся резервы, более активно мобилизовать инвестиции и использовать их с максимальной эффективностью на приоритетных направлениях.

3.1.2. Проблемы типологизации регионов

Типологизация регионов — выделение и группировка региональных образований по определенным признакам. При этом предпочтение отдается методам сложных группировок, когда разделение совокупности регионов на группы (типы) осуществляется по двум и более признакам, взятым в сочетании.

Для осуществления задач государственной региональной политики насущно необходимо построение типологий регионов. Это важно также для системного описания и анализа социально-экономического положения регионов.

В региональных исследованиях широко используются методы сложных группировок, когда разделение совокупности регионов на группы (типы) осуществляется по двум и более признакам, взятым в сочетании (комбинации).

Типологизапия регионов возможна по исходному состоянию и динамике одного показателя. Суть этого подхода состоит в следующем. Вся совокупность регионов разделяется на группы по уровню данного показателя в базисном году (группы 1, 2, ...). Затем производится разделение регионов по относительной величине показателя в наблюдаемом году (группы 1.1, 1.2. . . . 2.1, 2.2, ...). В простейшем случае выделяются четыре группы (типа) регионов: 1.1 — регионы, которые и в базисном, и в наблюдаемом году имели уровень индикатора выше среднего; 1.2 — регионы, у которых уровень индикатора в базисном году был выше среднего, а в наблюдаемом году стал ниже среднего; 2.1 — регионы, у которых уровень индикатора в базисном году был ниже среднего, а затем превысил средний уровень; 2.2 - регионы, у которых уровень показателя и в базисном, и в наблюдаемом году был ниже среднего.

Так, может быть проведена типологизация регионов по величине заработной платы относительно среднероссийского уровня. Например, в 1990 г. 15 регионов (субъектов Федерации) Восточной Сибири и Дальнего Востока разделялись следующим образом: в 13 регионах уровень зарплаты был выше и в двух — ниже среднероссийского (Хакасия и Тыва). За 1991—2001 гг. произошли изменения: из группы регионов с уровнем зарплаты выше среднероссийского (группа 1) перешли в группу с уровнем зарплаты ниже среднероссийского (группа 2) два региона (Бурятия и Еврейская автономная область), а из группы 2 в группу 1 — один регион (Хакасия). Таким образом, в 2001 г. 15 регионов разделялись на четыре группы: 1.1 — 11 регионов; 1.2 — два региона; 2.1 — один регион; 2.2 — один регион.

Возможна типологизация регионов по сочетанию двух индикаторов, например, характеризующих уровень экономического и социального развития. В качестве примера можно предложить типологизацию регионов по динамике промышленного производства (экономическая составляющая) и динамике доходов населения (социальная составляющая).

Наконец, имеет место типологизация регионов по главным проблемам регионального развития. Такого рода типология построена по четырем группам основополагающих проблем: экономическим, геополитическим, этническим, экологическим. Каждой группе проблем (аспекту регионального развития) соответствуют определенные типы регионов.

Региональная типология разработана в Совете по изучению производительных сил, ориентирована на цели, задачи и механизмы региональной политики. Она имеет три измерения: уровень социально-экономического развития, динамичность развития и природно-географические условия (климат, положение относительно центра страны, тяготение к регионам мирового рынка и т.п.).

На основе наблюдаемых типологических признаков выделяются три главных типа проблемных регионов в современной России, по отношению к которым целесообразно применять особые методы регулирования: отсталые, депрессивные, кризисные.

3.2. МЕТОДЫ АНАЛИЗА РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

Под **методами регионального анализа** понимается набор инструментов проведения анализа размещения и развития региональных систем.

Аппарат региональных экономических исследований включает следующие группы методов регионального анализа: межотраслевая модель регионального комплекса, структурно-логические и балансовые методы размещения производства, экономико-математические и оптимизационные методы.

Для исследования возможностей и проблем развития региональных социально-экономических систем формируются **региональные экономические модели.** Среди последних можно выделить три основных типа моделей: модели экономической базы; модели «затраты-выпуск»; эконометрические модели.

Одними из первых моделей, использованных в региональных исследованиях, были модели экономической базы, основанные на предпосылке, что региональная экономика подразделена на два производственных сектора в соответствии с рынками сбыта товаров: а) вне данного региона (базовый сектор); б) внутри данного региона (обслуживающий сектор).

Модель позволяет оценивать лишь общее влияние внешних условий на региональный рынок. Чтобы отразить характер воздействия в более детальном виде от отрасли к отрасли, а также степень их влияния на различные сферы производства, необходимо более детальное описание региональной экономической системы. В этом случае могут быть использованы **модели затраты — выпуск.**

Среди **эконометрических моделей** можно выделить два типа: простые и с системой совместных уравнений. Первые состоят из группы регрессивных уравнений, связывающих общенациональные и региональные переменные. В моделях с системой совместных уравнений учтены казуальные связи между отдельными равенствами и эндогенными переменными каждой модели.

Вышеперечисленные модели регионального анализа предназначены для изучения регионального экономического роста и дают оценку региональных решений именно с позиции возможностей и проблем экономического роста. Однако получение многоплановой оценки региональных социально-экономических решений предполагает возможность и необходимость их анализа сквозь призму согласованных интересов участников процесса реализации решений с учетом влияния этих решений на экологическую и социально-экономическую ситуацию в регионе. Обеспечить подобную оценку может только система моделей, воспроизводящая функционирование региональной социально-экономической системы во времени и пространстве. Разработки таких систем ведутся и в нашей стране, и за рубежом.

3.2.1. Структурно-логические и балансовые методы размещения производства

Существо структурно-логических методов состоит в рассмотрении логики взаимосвязей элементов региональной системы по различным направлениям. Сторонники **структурно-логических методов** исследования региональных связей основывалась на том, что экономика региона в соответствии с логикой экономических взаимосвязей может быть поделена на два сектора в зависимости от местоположения рынка сбыта продукции, а именно — базовый сектор, реализующий продукцию за пределы региона и работающий на интересы страны в целом, и комплексирующий сектор, который придает региональному хозяйству целостность, удовлетворяя внутренние потребности региона.

Такое деление основывается на предпосылке, что региональный экономический рост определяется объемом реализации товаров за пределами региона, что является источником средств для ввоза в регион необходимых продуктов. На основании этого делается вывод о необходимости интенсивного роста базового сектора. Методы экономической базы связаны с весьма труднопрео-

долимыми проблемами — это прежде всего разграничение секторов. Существует множество методов выделения базового сектора, один из которых — выделение базового сектора при помощи коэффициенталокализации.

Несмотря на то что при помощи моделей подобного типа достаточно адекватно отражаются межрегиональные связи и влияние внешних взаимодействий на регион, в нашей стране они не нашли широкого применения.

Сторонники **балансового метода** исследования региональных связей исходят из необходимости согласованного (сбалансированного) подхода к исследованию и моделированию территориального развития экономики. При этом согласованию подлежат самые разные стороны воспроизводственного процесса в регионе.

Истоки балансовых методов уходят к первым плановым разработкам по проекту ГОЭЛРО. Именно в плане ГОЭЛРО были заложены основные идеи балансовых методов исследования комплекса экономического района. Отметим, что модели подобного типа, как правило, имеют статичную постановку. Это обусловлено применением жестких технологических коэффициентов. Применение таких коэффициентов предполагает, что удвоение затрат приводит к удвоению выпуска, и это в свою очередь исключает использование эффекта от научно-технического прогресса, эффекта от кооперации и т.д.

С началом применения математических методов в 60-х гг. изучение проблемы переходит на новую, более качественную стадию развития. Первые математические модели были сформулированы ВЛеонтьевым, У.Изардом, Л.Мозесом, Х.Ченери. Это были межрегиональные и региональные модели межотраслевого баланса в статичной постановке.

Межотраслевым моделям посвящено большое количество работ. Ценность моделей подобного типа заключается в том, что при их помощи можно достаточно подробно исследовать зависимость и взаимосвязи почти всех аспектов изучаемого объекта. Уже в первых работах, вышедших в нашей стране, посвященных исследованию этих проблем, были заложены основные идеи применения математических методов для исследования региональных проблем.

Территориальные балансы производства и распределения продукции являются разновидностью материальных балансов. Они разрабатывались в целях поиска рационального варианта развития экономики региона, поиска рациональных транспортно-экономических связей.

Территориальные балансы составляются по стране с распределением по регионам отдельно по каждому из важнейших видов продукции. В приходной части территориального баланса указываются производство, ввоз и прочие ресурсы, в расходной — расходы на внутрирегиональное потребление, вывоз, прочие нужды. Территориальные балансы имеют большое значение для выявления нерациональных перевозок и обоснования схем оптимальных грузопотоков по массовым грузам.

Районные балансы — разновидность территориальных балансов. Они разрабатываются по отдельным видам ресурсов (например, трудовым, водным, земельным), промышленной и сельскохозяйственной продукции, имеющим важное значение для данного района (республики, края, области), для обоснования планов производства, капитального строительства, транспорта и пр.

В ресурсной части баланса показываются объемы производства и переходящие остатки конкретного вида продукции (уголь, стеновые материалы и т.д.). Эти величины сопоставляются с потребностью в данном виде продукции на предстоящий период, что позволяет делать выводы о степени их увязки и подготавливать предложения по этому вопросу к разработке планов.

Районные балансы составляются по зерну, картофелю, овощам, мясу, молоку, яйцам, играют первостепенную роль в планировании производства и государственных закупок сельскохозяйственных продуктов, товарооборота. По зонам технических культур и предприятий мясомолочной промышленности составляются так называемые сырьевые районные балансы, цель их — увязать мощности перерабатывающих предприятий с товарными ресурсами.

3.2.2. Межотраслевая модель регионального комплекса

Модель предназначена для комплексной социально-экономической оценки различных мероприятий в хозяйстве субъектов Федерации, что позволяет выбирать меры регулирующей политики, направленной на стимулирование производства, занятости и доходов. Она может быть полезна для работников экономического управления администрации.

Общая характеристика модели: основные моделируемые взаимосвязи. Межотраслевая модель региона представляет собой конструкцию, основанную на известной межотраслевой модели В.Ле-

онтьева, включает в настоящее время ограниченное число отраслей (порядка двух десятков).

В ней описываются как материально-вещественные взаимосвязи производства и потребления продукции и ресурсов, так и финансовые взаимосвязи региона. Кроме того, моделируется воздействие энергетических тарифов на объемы производства отраслей тяжелой промышленности, а также на спрос на электроэнергию и тепло всех отраслей материальной сферы хозяйства области.

Все показатели модели, описывающие реальный сектор производства, а также потребление продукции, определяются в фактически действовавших среднегодовых ценах конечного потребления, что обусловлено использованием в качестве основного источника информации межотраслевого баланса производства и распределения продукции, который составляется именно в таких измерителях.

Расчет финансовых показателей осуществляется в номинальных ценах. Это связано с тем, что в конкретных расчетах может моделироваться изменение цен (например, тарифов на электроэнергию и тепло) для определения реакции реальных (объемных) показателей экономики. Тогда изменение указанных показателей (их физических объемов) оценивается в неизменных, или реальных, ценах, а изменение фактической выручки, прибыли и некоторых других показателей — в фактически задаваемых (моделируемых) ценах, которые и называются номинальными.

Функционирование модели и основные задачи ее использования. Логика работы модели такова. Изменение структурных элементов конечного спроса ведет к сдвигам в динамике и структуре этого агрегатного показателя. Так, если возрастают инвестиции, то на определенную величину увеличиваются и ввоз товаров, и их производство внутри района. Возрастают и объемы услуг в регионе — за счет дополнительного строительства, транспорта, торговли. Приросты выпуска продукции в указанных отраслях в свою очередь еще более увеличивают спрос на нее, а также на услуги и производственные ресурсы. Все указанные производственные цепочки учитывает модель.

Рост производства, как правило, означает увеличение заработной платы и налогов. Заработная плата в материальной сфере, а также часть налоговых поступлений, идущая на оплату труда работников бюджетной сферы, «превращаются» в спрос населения на потребительские товары и услуги. Другая часть налогов идет на оплату закупок энергии, топлива, других материальных издер-

жек бюджетных организаций. Таким образом, дополнительно возрастает спрос на товары и услуги потребительского и непотребительского назначения, что дает дополнительный импульс производству с включением всех описанных производственных взаимосвязей.

Одновременно имеется возможность дать комплексную оценку воздействия какого-либо мероприятия на экономику региона, включая отслеживание изменения таких важнейших показателей уровня развития региона, как объем производства, доходов и потребления населения, объем ВВП (добавленной стоимости), налоговых выплат и поступлений в бюджетную систему территории, совокупный объем прибыли.

Формальное описание модели. Формальная постановка модели тесно связана с заданием управляющих, экзогенных и эндогенных переменных.

Управляющими переменными модели называются такие ее параметры, которые изменяются при конкретном расчете с целью отслеживания реакции экономической системы в ответ на это изменение.

Экзогенные переменные модели — это такие ее параметры, которые считаются известными, определяют общую экономическую ситуацию и обычно не меняются в процессе расчетов. Они задаются на основе имеющейся статистической информации или экспертных оценок.

Эндогенные переменные — параметры модели, которые определяются в процессе расчетов. Как правило, в исследовании ставится вопрос об их изменении в ответ на изменение управляющих переменных.

Управляющие переменные модели — тариф на продукцию отрасли электроэнергетики для потребителей; цены на другие продукты; другие экзогенные переменные модели, которые могут становиться управляющими в зависимости от конкретной задачи.

Экзогенными переменными модели являются параметры и коэффициенты, описывающие технологические особенности отраслей и производств, финансовые отношения в регионе и региона с федеральным центром, особенности конечного использования продукции. Это следующие параметры: коэффициенты прямых материальных затрат; коэффициенты структуры конечного потребления продукции; доля накопления оборотных фондов в приросте выпуска продукции; затраты фонда оплаты труда на единицу выпуска в отрасли; затраты амортизации на выпуск единицы

продукции; индексы перехода от цен конечного потребления к ценам производства, служащие для подсчета товарной продукции; налоги, выплачиваемые отраслью; доля налога, поступающая в бюджетную систему региона; коэффициенты затрат внутризаводского транспорта на выпуск единицы продукции; коэффициенты затрат транспорта на единицу продукции, потребляемую внутри региона, и др.

К эндогенным переменным модели относятся:

- затраты продукции одного вида на производство продукции другого вида соответственно по основным балансам производства и распределения продукции и по балансам продукции неконкурирующего ввоза;
- затраты продукции одного вида по направлению ее конечного использования другого вида соответственно по основным балансам производства и распределения продукции и по балансам продукции неконкурирующего ввоза;
- объемы выпуска продукции в ценах конечного потребления;
- общий объем накопления оборотных фондов;
- эндогенная часть фонда непроизводственного потребления;
- объем дополняющего (неконкурирующего) ввоза продукции и др.

В модели используются уравнения и соотношения различного типа. Они обеспечивают гибкость модели, например, возможность оперативного изменения взаимосвязей между затратами и производством, между ценами и спросом на продукты и ресурсы, между ценами выпуска и уровнями сбыта, а следовательно, производства на более сложные (нелинейные) и адекватные. В настоящее время нелинейные зависимости между выпуском и затратами электроэнергии и тепла реализованы для отраслей промышленности.

В модели объем накопления оборотных фондов в выделенных отраслях рассматривается в качестве эндогенной переменной. Это реализовано путем увязки объема прироста оборотных средств и их материально-вещественной части пропорционально к приросту выпуска продукции.

Модель включает также блок дополняющего (неконкурирующего) транспорта, т.е. ввоза такой продукции, которая не может заменяться продукцией, производимой в данном регионе. Речь идет о видах оборудования, транспортных средств, комплектующих, нефтепродуктах, топливе и др. Недопоставка указанных видов продуктов означает невозможность тех производ-

ственных процессов, где они используются, и сокращение производства. Наоборот, если производственный процесс, использующий какие-либо виды продуктов и ресурсов, поставляемые в регион «по дополняющему ввозу», увеличивается в своем применении, то это также соответствующим образом повышает уровень их применения и ввоза. Таким образом, оправданно представление объемов дополняющего ввоза как эндогенных переменных.

Другой блок модели — блок финансовых потоков. По каждой отрасли считаются переменные товарной продукции, добавленной стоимости, оплаты труда, амортизационных отчислений, прибыли, а также налоговых выплат.

Использование межотраслевой модели региона в аналитических целях

Использование модели начинается с экономической постановки задачи, включающей определение целей анализа, основных взаимосвязей, подлежащих учету, а также «входных» импульсов. Одновременно производится перевод сформулированной задачи на язык модели, т.е. цели предстают как выходные (эндогенные) показатели, однако, как правило, не все, а в определенном сочетании, лучше всего характеризующем общую цель анализа. Набор учитываемых взаимосвязей обусловливает выбор варианта модели, а также возможные ее модификации, осуществляемые специально для решения данной задачи. Входные импульсы определяют управляющие параметры модели с назначением диапазонов варьирования, а также выбора вариантов расчетов, которые в их взаимном сравнении, а также в сравнении с базовым вариантом составляют единый «сценарий». Содержание указанного сценария — комплексная оценка последствий этих мероприятий, подлежащих анализу, или оценка последствий нереализации определенных мероприятий, т.е. определенного саморазвития социально-экономических процессов. Таким образом, экономическая постановка задачи представляет собой своего рода проект исследования с использованием модели.

Собственно расчеты при качественной постановке задачи, как правило, не занимают много времени. Однако в процессе расчетов различных вариантов может выясниться, что постановка осуществлена не совсем верно (качественно или количественно) и сценарий должен составляться из других вариантов, чем предполагалось вначале. Тогда следует вернуться к стадии экономической постановки задачи.

В качестве базового варианта, с которым сравниваются рассчитываемые варианты, может быть взят какой-либо вариант состояния (развития) области, который получает ясную экономическую интерпретацию. В качестве таковых могут выступать так называемые «пессимистический», «оптимистический», «вероятный» варианты. Вероятность осуществления последнего оценивается как наиболее высокая. Для ретроспективных расчетов в качестве базового варианта оправдано использование фактически реализовавшегося варианта.

Модель может быть использована для поиска ответа на вопрос, могут ли льготы по тарифам для промышленных предприятий, представляющих собой своего рода «точки роста», т.е. способных производить конкурентоспособную продукцию, оказаться стимулом для развития региона. Для проведения расчетов, имитирующих данное мероприятие — снижение тарифов, — был выбран второй вариант модели. При этом ввоз по двум отраслям — электроэнергетике и топливной промышленности — был учтен как дополняющий (неконкурирующий).

На стадии экономической постановки задачи было решено реализовать три варианта с последовательным снижением тарифов на энергию на 10, 20 и 30%, поскольку именно 30% — это тот уровень снижения, на который готова пойти Региональная энергетическая комиссия.

В качестве получателей льгот выступают четыре отрасли тяжелой промышленности: черная металлургия, цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение и металлообработка.

Анализируемые результаты основаны на специальных опросах, проведенных Региональной энергетической комиссией на предприятиях области. Был задан вопрос, как предприятие готово отреагировать на предоставление тарифных льгот, выражающихся в снижении для них тарифов на электроэнергию на 30%. Каждое предприятие дало оценку, своего рода проект, реакции на это выпуска и энергопотребления. На основе данных «проектных» показателей были рассчитаны показатели, дифференцированные по отраслям.

В опросы вошли также предприятия легкой промышленности. Однако для этой отрасли связи типа «конечный спрос — выпуск» оказываются более сильными, чем связи «энергоиздержки — выпуск», т.е. результативная реакция предприятий отрасли в ответ на снижение тарифов целиком определяется ростом конечного спроса в регионе.

Предоставление льгот «точкам роста» промышленности региона дает серьезный импульс его экономическому развитию. Так, все основные показатели возрастают. Предоставление указанным выше отраслям 30%-ной скидки на оплату потребляемой ими электроэнергии увеличивает объем промышленного производства в целом по региону на 8,9%. Более чем на 5% увеличивается совокупная добавленная стоимость, а прибыль — почти на 6% (около 90 млрд долл.). Возрастают доходы населения и налоговые выплаты, в том числе в региональную бюджетную систему — на 25 млн долл.

Из отдельных отраслей производства сильнее всего увеличили свой выпуск четыре отрасли промышленности, получившие льготы, — от 10,9% прироста в машиностроении до 74,8% в цветной металлургии, а также легкая промышленность.

Электроэнергетика также может несколько увеличить свой выпуск, хотя покрытие дополнительной потребности в электрической энергии осуществляется главным образом за счет роста закупок на оптовом рынке. В то же время снижение отпускных тарифов предприятиям важнейших отраслей промышленности приводит к снижению объема реализации Новосибирской энергосистемы на 9,3 млрд руб. в год. Это сказывается и на прибыли, уменьшающейся на 46,4 млрд руб., и на налоговых выплатах.

3.2.3. Многорайонная и многоотраслевая модель

Ниже приводится пример модели, в которой учитываются некоторые из наиболее важных взаимосвязей между районами и отраслями. Данная модель взята из наработок экономической комиссии ООН, работавшей под руководством Я.Тинбергена[1].

Для характеристики переменных модели используются три типа индексов. Время обозначается обычным нижним индексом, например x_t, отрасль обозначается верхним правым индексом, например x^h, а район — верхним левым индексом $({}^r x)$. Когда имеется в виду отрасль (или район) вообще, символы h или h' (или r, или r') используются без какого-либо указания номера. Общее число отраслей равно Я, число районов — равно R. Первой отраслью ($A = 1$) является транспорт, особое положение которого в модели объясняется ниже.

[1] См.: Методы разработки программ экономического развития. М.: Изд-во иностранной литературы. 1963. С. 171 — 176.

Переменными модели являются:

${}^{r}x^{h}_{t}$ — объем производства продукта h в районе r в течение t-го периода;

${}^{r}p^{h}$ — цена продукта /;, производимого в районе r;

${}^{r}p^{h}$ — средняя цена продукта h в районе r;

${}^{r}Y$ — доход района r;

${}^{r}S$ — сбережения района r;

${}^{'}e^{h}$ — экспорт минус импорт продукта h из района r;

${}^{rr'}x^{h}$ — количество продукта h, производимого в районе r и используемого в районе r' как для потребления, так и для производства;

${}^{r}x^{hh'}$ _ количество продукта h, используемого в отрасли h' (для текущего производства продукции $И'$) в районе r;

${}^{r}i^{hh'}$ — количество продукта h, используемого для инвестиций в отрасль $И'$ в районе r.

Коэффициенты обозначаются следующими символами:

а — норма сбережений, полученная на основе макроэкономической модели для длительного периода времени; предполагается, что она едина для всей страны;

0 — запаздывание инвестиций, предполагаемое единым, хотя оно может быть легко дифференцировано для разных отраслей;

${}^{rr'}T^{h}$ — транспортный фактор, показывающий повышение цены (в виде отношения) в результате перевозки продукта h из района r' в район r;

${}^{r}a^{hh'}$ — коэффициент затрат продукта h при производстве продукта h' в районе r;

${}^{r}k^{hh'}$ — коэффициент затрат продукта h для увеличения производственной мощности отрасли h' в районе r;

${}^{r}\gamma^{h}$ — предельная склонность к потреблению продукта h в районе r;

${}^{r}C^{h}$ — отрезок кривой Энгеля для продукции h в районе r [см. уравнение (2)];

ξ_0, ξ_1 — коэффициенты, показывающие конкуренцию цен районов в функциях спроса [см. уравнение (9)];

${}^{r}\pi^{h}\Phi^{h}{}_{1}\Phi^{h}{}_{2}$ — коэффициенты, входящие в функцию спроса мирового рынка на продукт $И$, поставляемый районом r.

Уравнения, выражающие связи между этими переменными, можно подразделить на 10 групп. Каждая группа представляет определенную категорию уравнений. Количество уравнений в каждой группе показано с правой стороны.

Балансовое уравнение

$$ {}^{r}x_t^h = \sum_{r'} {}^{rr'}x_t^h. \qquad RH \tag{1} $$

Балансовые уравнения, для $h = 2... H$:

$$ \sum_{r'} {}^{r'r}x_t^h = \frac{{}^{r}\gamma^h({}^{r}Y_t - {}^{r}S_t)}{{}^{r}\bar{p}^h} + {}^{r}\tilde{c}^h \frac{\sum_h {}^{r}\bar{p}^h}{{}^{r}\bar{p}^h} + $$

$$ + \sum_{h'} {}^{r}x_t^{hh'} + \sum_{h'} {}^{r}i_t^{hh'} + {}^{r}e_t^h, \quad R(H-1) \tag{2} $$

при $h = 1$:

$$ \sum_{r'} {}^{r'r}x_t^1 \, {}^{r}p_t^1 = \sum_h \sum_{r'} {}^{rr'}x_t^h \, {}^{r}p_t^h ({}^{rr'}T^h - 1) + $$

$$ + \frac{{}^{r}\gamma^1({}^{r}Y_t - {}^{r}S_t)}{{}^{r}\bar{p}^1} + {}^{r}\tilde{c}^1. \qquad R \tag{2'} $$

Уравнение затрат текущего производства

$$ {}^{r}x_t^{hh'} = {}^{r}a^{hh'} \, {}^{r}x_t^{h'}. \qquad RH \tag{3} $$

Уравнение инвестиционных затрат

$$ {}^{r}i_t^{hh'} = \frac{{}^{r}k^{nn}}{\theta}({}^{r}x_{t+\theta}^{h'} - {}^{r}x_t^{h'}). \qquad RH \tag{4} $$

Уравнение финансирования инвестиций

$$ \sum_{r} {}^{r}S^t = \sum_{r} \sum_{h} \sum_{h'} {}^{r}i_t^{hh'} \, {}^{r}\bar{p}_t^h. \qquad I \tag{5} $$

Уравнение, определяющее доход

$$ {}^{r}Y_t = \sum_{h} {}^{r}p_t^h \left({}^{r}x_t^h - \sum_{h'} {}^{r}a^{hh'} \, {}^{r}x_t^{h'} \right) \quad R \tag{6} $$

Уравнение сбережений

$$ {}^{r}S_t = \sigma^{r}Y_t. \qquad R \tag{7} $$

Уравнение общего спроса

$$ {}^{r}p_t^h = {}^{r}\pi^h({}^{r}x_t^h)^{-\Phi_1^h}(\sum_{r'} {}^{r}x_t^{h'})^{-\Phi_2^h}. \qquad RH \tag{8} $$

Уравнения распределения спроса: $h = 2 \ldots H$:

$$ {}^{r'r}x^h = \left(\xi_0 - \xi_1 \frac{{}^{r'}p^h \cdot {}^{r'r}T^h}{\sum\limits_{r'} {}^{r'}p^h \cdot {}^{r'r}T^h} \right) \sum_{r'} {}^{r'r}x^h \quad (R^2 - R)(H - 1) \qquad (9) $$

$$ {}^{r'r}x^l = 0 \quad \text{для} \quad r' \neq r. \qquad R^2 - R \qquad (9') $$

Уравнение, определяющее средние цены

$$ {}^{r}\bar{p}^h = \frac{\sum\limits_{r'} {}^{r'r}x^h \cdot {}^{r'}p^h \cdot {}^{r'r}T^h}{\sum\limits_{r'} {}^{r'r}x^h}. \qquad RH \qquad (10) $$

Группы уравнений (1), (3), (4) и (7) не требуют объяснения. В уравнениях группы (2) первые два члена на правой стороне представляют потребительский спрос, предположительно состоящий из постоянной ${}^{r}c^h$ и элемента, пропорционального общему объему потребления. Для этой части спроса должны быть удовлетворены некоторые условия, обеспечивающие положительные значения переменных при всех реальных ситуациях. Кроме того, необходимо предположить, что

$$ \sum_{л} {}^{r}\gamma^h = 1 \quad \text{И} \quad \sum {}^{r}\tilde{c}^h \cdot {}^{r}p^h = 0. $$

Это означает, что сумма потребительских расходов на каждый продукт h равна общему объему потребления. Второе условие касается цен, так что оно не может быть удовлетворено заранее. Однако поскольку в нашем способе использования модели на том этапе, когда другие переменные должны быть определены, цены являются данными, то это предположение сделать нетрудно.

Уравнение (5) устанавливает, что сумма всех инвестиционных затрат равна общему объему сбережений. При наличии импорта капитала его можно добавить к левой части уравнения.

Уравнение (6) выводится из определения чистого дохода в каждой отрасли:

$$ {}^{r}Y^h = {}^{r}x^h \cdot {}^{r}p^h - \sum_{h'} {}^{r}x^{h'h} \quad {}^{r}p^{h'}. $$

Уравнение (8) устанавливает, что цена ${}^{r}p^{h}$ продукта h в любом районе r, как правило, зависит от объемов производства этого продукта в различных районах, причем производство в самом районе /-оказывает на ${}^{r}p^{h}$ большее влияние, чем производство в других районах. Уравнение (8) отражает влияние цены на общий спрос на продукт h, производимый в районе r. Этот спрос отрицательно связан с ценой на продукты и объемами его производства в других районах. Коэффициент ${}^{r}p^{h}$ отражает влияние всех других факторов и, следовательно, зависит, кроме всего прочего, от доходов тех стран, которые обеспечивают спрос. Это по существу модель открытой экономики, и она предполагает незначительное влияние национального дохода на относительные цены.

Уравнение (9) показывает, по какому «ключу» распределяется общий спрос $\sum_{r'} {}^{r\,r}x^{h}$ на продукт h в районе /-между различными районами-поставщиками. Решающей переменной этого распределения является дробь, стоящая в скобках. Эта дробь является отношением цены, которая устанавливается районом r' за поставку продукта h в район r, к средней цене поставки этого продукта из всех районов (для удобства расчетов эта цена умножена на R). Чем меньше это «отношение» или относительная цена, тем больше объем поставок данного района r' в район r. Коэффициенты ξ_0 и x_1 выражают эластичность этой взаимосвязи; чем больше ξ_1, тем больше «реакция» на разницу цены продукта данного района и средней цены. Коэффициенты ξ_0 и ξ_1 должны удовлетворять условию:

$$R\xi_0 - \xi_1 = 1,$$

так чтобы итог, полученный по всем районам r', составлял общую величину спроса.

Что касается транспорта, то в отношении затрат (текущих и инвестиционных) он ничем не отличается от других отраслей [см. уравнения (3) и (4)]. Как следствие этого, транспорт входит в уравнения (5) и (6) обычным образом, увеличивая доход страны и потребность в инвестициях. Однако не предполагается, что спрос остальных отраслей на услуги транспорта находится в каком-то отношении к их производству и инвестициям, т.е. ${}^{r}a^{lh} = {}^{r}k^{lh} = 0$. Вместо этого предполагается, что спрос на услуги транспорта зависит от количества продукта ${}^{rr'}x_{t}^{h}$, перевозимого из района r в район /-', и транспортных издержек на перевозку продукта

h: $(r'T^h - 1)$, которые в свою очередь зависят от расстояния между r и r', цены продукта и других расходов, связанных с перевозкой данного вида продукта. «Законы», определяющие количества перевозимых продуктов, уже выражены уравнениями (9).

Далее предполагается, что сами услуги транспорта не могут «перевозиться» из района в район, т.е. для h — $1^{rr'}T^h = 1$ и $^{r'r}x^h = 0$. Из этого следует, что в отношении транспортных услуг нет разницы между $^r\bar{p}^1$ и $^rp^1$.

Данную модель можно использовать в процессе «планирования по стадиям». Один из вариантов расчета может быть осуществлен в следующей последовательности. Предположим, что существующая производственная мощность всегда используется полностью. Это означает, что в любом периоде t все объемы производства $'x_t^h$ определяются инвестициями предыдущего периода. Далее, предполагается, что норма сбережений s уже выбрана на основе более простой модели, а это означает, что общий объем инвестиций известен. Поскольку цены также известны согласно уравнению (8), то отдельные элементы инвестиций $^ri_t^{hh}$ определяются в результате решения следующей задачи на оптимум: максимизировать национальный доход $Y_{t+0} = \sum {}^rY_{t+0}$ при условии, что общий объем инвестиций года t задан. Фактически $Y_{t+}q$ зависит от трех групп переменных года $t + q$: $^rx_{t+0}^h$, $^rp_{t+0}^h$ и $^{rr}x_{t+0}^h$ [см. уравнение (6)]. Из них $^rp_{t+0}^h$ можно выразить с помощью (8) через $^rx_{t+0}^h$. С помощью (1) и (9) $^{rr}x_{t+0}^h$ можно выразить через цены p, которые уже выражены через $^rx^h$, и через сами $^rx^h$. Следовательно, $Y_{t+}q$ есть функция всех элементов $^rx_{t+0}^h$. С другой стороны, сбережения периода /зависят от $^ri_t^{hh'}$, которые можно выразить с помощью (4) через $^rx_{t+0}^h$, а все другие переменные, входящие в ^rS_t, уже известны. Таким образом, и ограничивающие условия касаются только $^rx_{t+0}^h$.

Определив эти последние переменные так, чтобы максимизировать национальный доход Y_{t+0}, мы можем затем использовать модель для дальнейшего уточнения производственного плана в году t. Неизвестные этого второго расчета приводятся ниже; в скобках указано их количество:

$$^{rr'}x_t^h,\ e_t^h,\ ^rI_t^h,\ ^rV,\ ^rS_t,\ ^rx_t^{hh'}\ ^ri_t^{hh'}\ ^r\ \beta_{t'}\ ^{r=h}_{Pt}$$

$$(R^2H)\ \ (RH)\ \ (R)\ \ (R)\ \ (RH^2)(RH^2)\ \ (RH)\ \ (RH).$$

Таким образом, количество неизвестных равно $R^2H + 2RH^2 + 3RH + 2R$, а уравнений - $R^2H + 2RH^2 + 3RH + 4 - 2R + 1$. Следовательно, неизвестные будут удовлетворять одному условию, а именно равновесию платежного баланса:

$$\sum_r \sum_h r e^h V_{rh} = 0.$$

Эту модель можно обобщить и конкретизировать различными способами. Поскольку она является только примером, мы не вдаемся в дальнейшие подробности.

3.2.4. Оптимизационные методы в размещении производства

Модели оптимального развития и размещения производства по территории позволяют выбрать применяемые технологические способы производства, определить объем и ассортимент выпуска и реализации продукции, се перевозок и использования (включая использование у конечных потребителей).

При этом необходимо решать проблемы, связанные с выбором критерия оптимальности, формулировкой взаимосвязей структурных составляющих модели, определением ограничений модели.

Критерием оптимальности экономики региона в разрезе отраслей народного хозяйства является максимизация экономической эффективности. В зависимости от специфики решаемых задач конкретной формой выражения этого критерия может быть либо минимум затрат на производство заданного заранее объема продукции, либо максимум полученной продукции при использовании ограниченного заранее объема производственных ресурсов.

При постановке задачи на минимизацию затрат значение целевой функции представляет собой общую сумму затрат на выпуск, транспортировку и использование продукции. При этом потребность в продукции, вырабатываемой системой, предполагается известной и подлежащей обязательному удовлетворению (с учетом взаимозаменяемости разных видов продукции у потребителя). В случае необходимости могут быть дополнительно учтены ограничения на использование ограниченных производственных ресурсов, к числу которых относятся капитальные вложения, трудовые, природные, энергетические ресурсы, материалы или обо-

рудование. Постановка задач на минимум затрат целесообразна в случае, когда спрос на продукцию практически не зависит от цен реализации и подлежит обязательному удовлетворению, а цены реализации не могут быть установлены к моменту решения задачи. Прогнозы лимитов на ресурсы для данной системы менее надежны, чем прогнозы спроса.

При постановке задачи на максимизацию результатов производства значение целевой функции можно представить как разность между объемом ВВП и затратами на развитие и расширение производства. Важная особенность постановки задач на максимум полученного эффекта состоит в том, что могут сравниваться варианты деятельности системы, различающиеся как по затратам, так и по результатам, — объему, структуре и динамике выпуска продукции. При этой постановке ограничения на использование региональной экономической системой внешних ресурсов приобретают особо важное значение.

Оптимальный вариант развития экономики региона выбирается из числа тех вариантов, которые являются приемлемыми, т.е. удовлетворяют устанавливаемым для системы ограничениям. Эти варианты формируются с учетом множества способов производства продукции в отраслях и районах данного территориального образования и различаются с точки зрения технологии производства товаров и услуг.

Ограничения в оптимизационных моделях развития и размещения отражают такие моменты, как:

а) исходное состояние системы (например, данные о производственных мощностях действующих предприятий);

б) социальные и другие внеэкономические цели, которые должны быть достигнуты при размещении отдельных объектов или групп объектов рассматриваемой системы (например, необходимость ускоренного развития тех или иных районов);

в) допустимость вариантов развития отдельных объектов или групп объектов по социальным или санитарно-гигиеническим условиям:

г) возможность использования данной системой ограниченных производственных ресурсов;

д) взаимозаменяемость продуктов, емкость рынка при разных уровнях реализационных цен;

е) связи между объектами системы;

ж) связи между последовательными во времени состояниями одного и того же объекта;

з) условия транспортировки сырья, материалов и готовой продукции.

При динамической постановке задачи допустимость варианта развития системы проверяется (в рамках единой задачи) для всех лет, ряда характерных моментов времени (контрольных лет). Особое значение приобретают ограничения, отображающие связи между последовательными во времени состояниями одного и того же объекта.

Информационные, а иногда и вычислительные трудности, связанные с динамической постановкой задачи, в ряде случаев приводят к необходимости ее упрошенной постановки. При такой постановке состояние системы рассматривается для условий некоторого фиксированного (контрольного) года и может считаться постоянным во времени.

Независимо от типа выбранного критерия оптимальности экономические показатели целевой функции при динамической постановке исчисляются как кумулятивные, т.е суммарные за ряд лет. Для всех объектов системы интегральные показатели исчисляются за один и тот же период — период планирования.

В статических задачах можно использовать как интегральные, так и (преимущественно) годовые экономические показатели целевой функции. При значительных изменениях экономических показателей и объемов деятельности отдельных объектов по годам предпочтительно использование среднегодовых взвешенных величин.

Значения экономических показателей для отдельных лет, на основе которых исчисляются среднегодовые или интегральные показатели, должны определяться на основе изменяющихся во времени оценок используемых ресурсов и выпускаемой продукции, характеризующих неодинаковую значимость для народного хозяйства поступления и затрат ресурсов и продуктов в разные моменты времени.

Постановка и решение модели оптимального развития и размещения производства позволяют в комплексе определять следующий набор задач:

а) размещение, размеры и специализация предприятий;

б) темпы развития системы и отдельных ее объектов;

в) технология производства;

г) ассортимент выпускаемой продукции и объем выпуска каждого из продуктов;

д) удовлетворение спроса различных потребителей;
е) транспортные связи;
ж) потребность системы в капитальных вложениях и других ресурсах и распределение этой потребности во времени;
з) оценка тех видов ресурсов, которые используются только рассматриваемой системой (специфические виды сырья, мощности специализированных технологических установок) или отдельными ее объектами, а также внешних ресурсов, выделенных данной системе в ограниченном количестве (капитальные вложения, трудовые ресурсы, универсальное оборудование);
и) оценка производимой продукции.

Практическая реализация оптимизационных задач связана с ограничениями как на стороне формализации взаимосвязей экономических переменных, так и с поиском адекватного критерия оптимизации.

3.3. МОНИТОРИНГ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИТУАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ[1]

3.3.1. Мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем

Региональный мониторинг представляет собой информационно-аналитическую систему по отслеживанию региональной ситуации как базы выработки региональной и национальной политики.

Под региональным мониторингом понимается специально организованная и постоянно действующая система сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки состояния, тенденций развития и остроты региональных проблем. Главная его задача состоит в создании надежной и объективной основы для выработки государственной политики регулирования территориального развития и определения ее приоритетов в целях принятия мер селективной (выборочной) государственной поддержки тех или иных регионов и решения конкретных региональных проблем.

[1] Данный параграф подготовлен совместно с Н.С. Халиповым.

При множестве различных региональных ситуаций и проблем количество их типов как предметов мониторинга относительно невелико, и это обстоятельство существенно повышает реальность его проведения. Важно своевременно предупредить негативное развитие региональных ситуаций и обострение региональных проблем.

Необходимость регионального мониторинга связана с особенностями современного периода, которые состоят в резком сокращении объектов, масштабов и полноты обязательной статистической отчетности. Из поля зрения официальной статистики выпадают целые пласты социально-экономической действительности (теневая экономика, самозанятость населения, реальные доходы населения и т.п.). Практически разрушается и без того слабая структура муниципальной статистики — основа регионального мониторинга.

Задачей регионального мониторинга является формирование системы сбора точной, надежной и своевременной информации о происходящих в регионах страны событиях, процессах и явлениях.

Предметом регионального мониторинга являются региональные ситуации и региональные проблемы, описываемые количественными и качественными, статическими или динамическими параметрами.

Региональная ситуация характеризуется совокупностью количественных (редко — качественных) показателей, определяющих состояние или динамику функционирования каждого из указанных потенциалов территории, а также различными комбинациями этих показателей (в первую очередь для обозначения удельных характеристик). Под региональной ситуацией понимается общее состояние региональной среды, т.е. состояние природно-климатического, пространственного, социально-демографического, экономического, экологического, природно-ресурсного, общественно-политического, культурно-исторического, национально-этнического потенциалов территории, чаще всего в пределах административных границ субъектов Федерации и (или) муниципальных образований.

Важной составляющей множества региональных ситуаций являются внутрирегиональные пропорции в развитии экономической системы. Например, соотношение социального и экономического, природно-ресурсного и экологического потенциалов, баланс которых отражает степень устойчивости, внутренней самодостаточности каждой территории. Столь же обязательны данные

о состоянии и развитии нормативно-правовых условии территориального развития.

Под **региональной проблемой** понимается системное проявление дисбаланса в функционировании (состоянии, развитии) одного или нескольких взаимозависимых потенциалов территорий. К числу региональных проблем можно отнести и пока еще редкие проявления «точек роста», нуждающихся в особом внимании.

Региональные ситуации более инерционны, чем возникающие на их фоне региональные проблемы. Последние представляют собой сгустки конкретных региональных противоречий, возникших в ходе развития региональных ситуаций. Региональная проблема должна осознаваться как нечто поддающееся решению (упорядочению, смягчению и т.п.) в обозримом будущем.

Основанием для включения той или иной региональной проблемы в ограниченный (из-за постоянного и жесткого лимита ресурсов) перечень тематики мониторинга могут быть:

- ее значимость в федеральном масштабе (с позиций внутри- и внешнеполитической безопасности, негативного воздействия на конституционные основы государства, массового нарушения законных прав и свобод, прогнозируемого неизбежного и социально небезопасного государственного вмешательства в ход ситуации или развитие проблемы);
- необратимый характер и невозможность саморазрешения на местном или региональном уровне за счет собственных ресурсов.

Проблемы такого уровня могут проявляться, например, в виде формирования зон системной депрессии в регионе или же могут быть связаны с необходимостью сезонного обеспечения труднодоступных территорий жизненно необходимыми ресурсами и т.п. Можно выделить следующие региональные проблемы: социально-демографические и этнонациональные (активная депопуляция, социальная избыточность, угроза воспроизводству коренных национальностей, неадаптивное изменение национально-этнического состава, в том числе из-за нерегулируемой миграции, и т.п.), связанные с ресурсоистощением (сокращением естественных источников, например добываемых полезных ископаемых, пастбищ и т.п.), носящие геополитический характер (образование анклавов, зон приграничных конфликтов и т.п.), вызванные внешними причинами быстрой утраты хозяйственного профиля территории (проблемы региональной перепрофилизации).

Периодически возникают ситуации и проблемы, относящиеся к типу чрезвычайных и требующие специфических решений и

специально резервируемых ресурсов, а следовательно, и особого массива информации для описания и диагностики.

При всей значимости специально организованных мониторинговых исследований (преимущественно социологической ориентации) основной информационной базой мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем может и должна быть статистика. Именно на статистической информации основывается большинство известных нам систем регионального мониторинга.

Проблемы количественных и качественных оценок событий. Оценки региональных ситуаций и региональных проблем могут быть количественными или качественными. Количественные оценки предполагают наличие таких параметров (характеристик), которые могут быть корректно выражены совокупностью численных значений и (или) их интегральным значением. Качественные оценки («норма», «лучше», «хуже» и т.п.) возможны лишь при устойчивых представлениях о региональном «благе» или региональных «ценностях», сравнение с которыми позволяет определять степень приближения или отклонения от аксиологического критерия. Качественные и количественные оценки не выступают как антиподы, а дополняют друг друга, причем только наличие первых (при их неизбежном субъективизме) позволяет осмыслить весь спектр частных количественных характеристик каждой региональной ситуации и региональной проблемы как нечто целостное.

Можно сформулировать следующие критерии оценки региональных ситуаций:

а) объективность и достаточность исходной информации;

б) сравнительный и многокритериальный характер оценок;

в) отбор минимума необходимых и достаточных критериев;

г) поиск и отбор дополнительных (к статистическим) источников информации.

Объективность и достаточность исходной информации — наиболее очевидное и наименее реализуемое методическое требование.

Сравнительный характер оценок проявляется в том, что любая оценка региональной ситуации или проблемы может быть дана только в сравнении с состоянием, принимаемым за норму, с прежним состоянием, с состоянием соседней или условно аналогичной территории и т.д. Оценить — значит доказать, что анализируемая ситуация или проблема отличаются (или не отличаются) от других, и показать, насколько и по каким параметрам эти различия имеются.

Многокритериальный характер оценки определяется объективной невозможностью правильно описывать, а тем более корректно сравнивать региональные ситуации и проблемы по одному частному или интегральному показателю.

Так, при оценке проблем, связанных с региональными рынками труда (локальная массовая безработица), нельзя корректно оценить ситуацию, ориентируясь только на показатели занятости. Здесь необходимо привлечение не менее полусотни других показателей (в сфере экономики, финансов, малого предпринимательства, социальной политики, демографии и т.п.), в том числе характеризующих региональную ситуацию и рассматриваемую частную проблему за пределами данного региона.

Отбор необходимых и достаточных критериев осуществляется по единственному признаку — соответствию сути ситуации или проблемы. Несмотря на то что практически все параметры региональных ситуаций и проблем взаимосвязаны и взаимодополняемы, включение в число критериев избыточного числа параметров чаще всего лишь затрудняет, а во многих случаях делает невозможной процедуру такого отбора. Поэтому следует прежде всего сформулировать ключевые понятия генезиса и проявления данной ситуации и проблемы, а затем уже подобрать минимально необходимое и достаточное число адекватных критериев.

Привлечение сопутствующей информации. В региональной проблематике особенно важны те стороны ситуаций и проблем, которые почти невозможно выразить на языке статистики. Это настроения, мотивации, образ жизни, экономическое и социальное поведение, национально-этническое самочувствие и другие аспекты индивидуального и коллективного быта населения. Поэтому крайне важно иметь соответствующую информацию по половозрастным группам, по участникам различных форм хозяйственной деятельности городского и сельского населения, по отдельным социальным группам и т.п. В настоящее время такую информацию можно получить только в ходе специально организованных социологических обследований.

3.3.2. Метод имитационно-экспертного моделирования

В целях объективной оценки региональной ситуации, количественной и качественной оценки регионального развития целесообразно применить методы социологического моделирования в сочетании с экспертным опросом представителей регионов.

Разновидностью социологического моделирования являются имитационные модели, которые решают целый ряд исследовательских задач. Эти модели относятся к классу наиболее перспективных. Моделирование этого плана является одним из способов наглядного представления замысла и концептуальной схемы реализации вариантов развития экономики и социальной сферы региона. Гипотезы развития, закладываемые в имитационной модели, как правило, содержат ряд сценариев развития объекта: оптимистический, пессимистический и реалистический.

Использование метода имитационного моделирования наиболее целесообразно для проверки главного вопроса, возникающего перед исследователем, — оценки эффективности сложившегося характера распределения между федеральным центром и региональными органами власти функций по обслуживанию населения и финансовых ресурсов.

Информационной базой для проведения такого рода исследований является выделение четырех групп регионов, различающихся по уровню обеспеченности денежными доходами.

Первая группа (А) — депрессивные регионы (в среднем на одного человека приходится менее 1,5 прожиточных минимума).(К этой группе относятся Дагестан, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Марий-Эл, Алтайский край, Хакасия, Тыва, Бурятия, Читинская область, Еврейская автономная область, Сахалинская область, Чукотская АО — всего 14 субъектов Федерации.)

Вторая группа (Б) — малообеспеченные (дотационные) регионы (на одного человека в среднем 2 прожиточных минимума). (В эту группу входят: Калининградская, Ленинградская, Псковская, Тверская, Брянская, Курская, Воронежская, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Тамбовская, Пензенская, Нижегородская, Рязанская, Московская. Владимирская, Ивановская, Костромская, Архангельская, Челябинская, Курганская, Новосибирская, Амурская, Магаданская, Камчатская области; республики: Северная Осетия, Мордовия. Чувашия, Алтай, Саха (Якутия), Приморский, Хабаровский, Красноярский края, Корякский, Ненецкий автономные округа — всего 35 субъектов РФ.)

Третья группа (В) — регионы относительного благополучия (на одного человека приходится 3 прожиточных минимума). (К этой группе относятся: Мурманская, Вологодская, Ярославская, Новгородская, Смоленская, Калужская, Тульская, Липецкая, Орловская, Белгородская, Ростовская, Кировская, Пермская, Ека-

теринбургская, Омская, Томская, Кемеровская, Иркутская области; Красноярский, Ставропольский края, республики Карелия, Коми; Санкт-Петербург; Эвенский, Таймырский, Коми-Пермяцкий автономные округа — всего 26 субъектов Федерации.)

Четвертая группа (Г) — регионы высокой обеспеченности населения (доноры) (в среднем на одного человека приходится более 5 прожиточных уровней). В эту группу вошли только 4 субъекта Федерации: Москва, Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа[1].

Дифференциация регионов по уровню обеспеченности населения свидетельствует о разных потенциальных возможностях их экономического развития и, соответственно, о разных объемах внутреннего регионального продукта, который может так или иначе перераспределяться.

Анализ характера распределения регионов по уровню доходов является основой для экспертов при оценке возможных путей развития данного региона.

Процедура изучения мнения экспертов состояла из трех этапов. На первом этапе применялся визуальный экспресс-метод графического моделирования с параллельным обсуждением результатов визуализации. Это позволяет дать общую характеристику социально-экономических процессов, происходящих в регионах. На втором этапе выявляется существо исследуемой проблемы. На третьем этапе экспертами проводилась количественная оценка показателей.

Примененный метод позволяет получить графическую картину характера распределительного процесса в стране (см. рис. 3.3). На рисунке наглядно видно, как распределены регионы страны в пространстве четырех измерений: финансовые поступления из федерального бюджета, поступления из регионального бюджета, эффективное развитие экономики и обеспечение роста жизненного уровня населения. При этом проведена группировка регионов на четыре типа: депрессивные — А, дотационные — Б, самодостаточные — В и регионы-доноры — Г.

[1] На 2001 г. их состав был следующий: Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ненецкий, Корякский автономные округа, Республика Саха (Якутия), Москва, Чукотский автономный округ, Республика Коми, Магаданская область, Мурманская, Самарская области, Санкт-Петербург, Пермская область, Татарстан, Тюменская, Свердловская и Липецкая области.

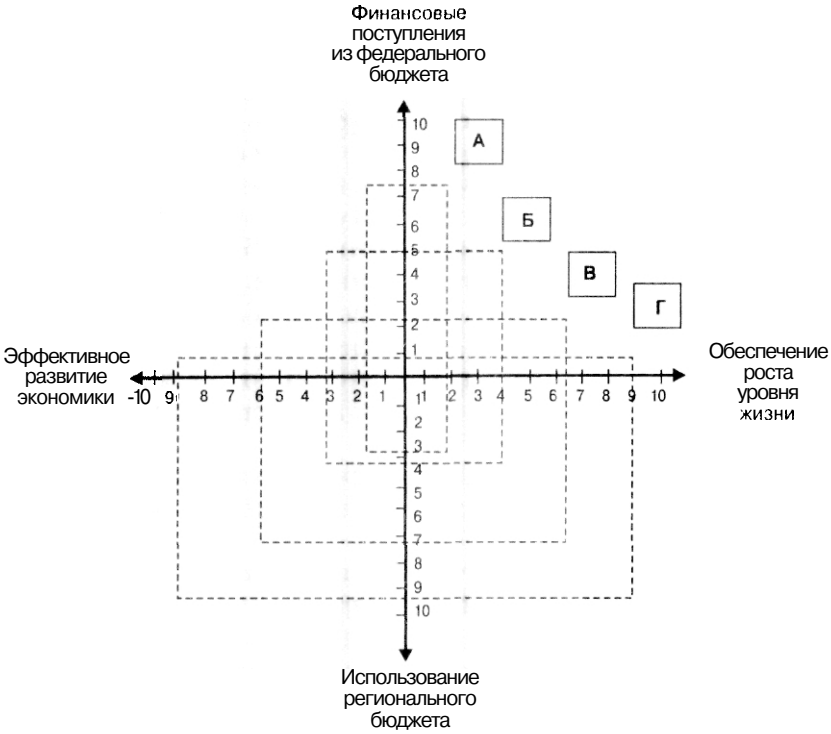


Рис. 3.3. *Группировка регионов РФ по характеру распределительных отношений*

Графическое моделирование позволяет определить социально-экономический статус каждой группы регионов в выбранной системе координат. Депрессивные регионы находятся в полной и прямой зависимости от поступлений средств из федерального бюджета (в виде трансфертов, дотаций, субвенций). На рис. 3.3 положение депрессивных регионов позиционировано в виде «цилиндра» — А, устремленного по оси координат к федеральному бюджету. Для депрессивных регионов характерны минимальное использование внутренних ресурсов региона, низкий уровень жизни населения, неэффективная экономика, они не заинтересованы в четком разделении полномочий между центральной и местной властями, у них преобладают иждивенческие настроения

и центростремительные силы (таковых примерно 17% от общего числа субъектов Федерации).

Группа дотационных регионов (квадрат Б): позиционирование несколько ниже по вертикальной оси координат и представляет собой форму, близкую к квадрату (их около 44%). Их позиция несколько лучше по сравнению с депрессивными, они не только ждут поступлений из федерального центра, но и пытаются использовать свой экономический потенциал. При этом существуют позитивные устремления к социально-экономическому росту и развитию. Эксперты указали на такие положительные моменты, как проведение грамотной социально-экономической политики, улучшение инвестиционного климата, эффективная распределительная политика, использование внутренних социально-экономических ресурсов территории. К негативным факторам, препятствующим экономическому росту и развитию регионов, отнесены: низкий уровень развития банковской системы; отсутствие программы экономического развития региона; криминализация экономики.

Положение самодостаточных регионов (прямоугольник В): отличаются устойчивым средним достатком. На осях координат они позиционируются равноудаленными от центра. Таковых приблизительно 30%. Самодостаточные регионы имеют устойчивую экономику, средний уровень жизни, среднюю бюджетную обеспеченность.

Группа регионов-доноров характеризуется высокой бюджетной самообеспеченностью и низкой долей поступлений из федерального бюджета, они позиционируются большей частью на нижней вертикали координат в форме прямоугольника Г.

Основой социально-экономического развития регионов является вовлечение в процесс воспроизводства всех видов ресурсов региона — от трудовых, финансовых и природных до интеллектуальных и духовно-культурных. Но чтобы воспроизводственный процесс осуществлялся полноценно, важно своевременно решать возникающие в регионах проблемы, а это требует обоснованного распределения полномочий между федеральным центром и регионами.

Как показал опрос экспертов, во всех регионах, в том числе благополучных, существуют решаемые и нерешаемые проблемы. К числу первых относятся проблемы социальной сферы, жилищное и дорожное строительство. Были названы проблемы, которые по разным причинам не решаются: износ оборудования муници-

пальной собственности, медицинское обслуживание, устаревшие транспортные средства. Однако, помимо названных, существуют проблемы, которые в силу своей неразрешимости «загоняются во внутрь»: это социально-демографические проблемы народов Севера и Восточной Сибири (низкая рождаемость), проблемы энергоснабжения и коррупция в органах местной власти.

Решение проблем второго рода зависит как от федерального центра, так и от региональной власти. Кто и в какой мере должен решать эти проблемы, определяется законодательным путем через разграничение полномочий между центром и регионами.

Руководствуясь Европейской хартией местного самоуправления и федеральным законодательством Российской Федерации, необходимо четко разграничить полномочия, за которые отвечают местные органы власти, а за которые — федеральные. Это предполагает определение трех функциональных позиций: кто разграничивает полномочия, кто их финансирует и кто управляет. В некоторых странах эти функциональные позиции находятся в ведении федерального органа власти, а в некоторых — децентрализованы.

Так, распределение финансовых ресурсов по территориальному принципу ведет к неравенству распределения и перераспределения средств. Однако во многих странах децентрализации средств мешают политические факторы. Там срабатывает принцип: кто осуществляет компенсацию, тот ее и обеспечивает, а кто управляет, тот и должен финансировать расходы.

В настоящее время формируется новая парадигма регионального саморазвития, к которой тяготеют самодостаточные регионы. Они заинтересованы в ускорении социально-экономического развития своих территорий при условии передачи им необходимых для этого средств, а это, в свою очередь, требует существенной корректировки бюджетного и налогового законодательства.

Стремление к перераспределению пропорций налоговых поступлений особенно отчетливо проявляется в результате проведенного экспертного опроса. Так, 31,2% из числа опрошенных экспертов считают, что в федеральном бюджете должно остаться 30% поступлений, а в региональном — 70, другие считают что федеральному центру следует оставить 40, а регионам — 60% налоговых поступлений. Эксперты назвали три основных условия, способствующих саморазвитию регионов: распределение полномочий по сырьевым ресурсам региона, финансовая самостоятельность и законодательная инициатива.

Таким образом, визуальный экспресс-метод графического моделирования позволил выявить уровни социально-экономического развития регионов, провести их типологию (депрессионные, дотационные, самодостаточные и доноры) и, самое главное, нарисовать визуальную картину распределительного процесса в регионе, которая основывается на принципиально ином понимании путей социально-экономического развития регионов.

Инверсионная концепция многоэтапного развития регионов

Это новое понятие, которое предполагает разработку специфической концепции, позволяющее описать, каким образом переходная криминализованная экономика может трансформироваться в рыночную экономику цивильного типа. Такая инверсионная концепция многоэтапного социально-экономического развития регионов требует особого исследовательского инструментария, где методы визуализации оказываются исходными в понимании той или иной социально-экономической позиции конкретного региона. Эта концепция включает разработку конкретных региональных проектов, которые должны стать инвестиционно привлекательными. Ее методологической основой оказывается определенный вектор путей развития, который наглядно можно представить графически (рис. 3.4).

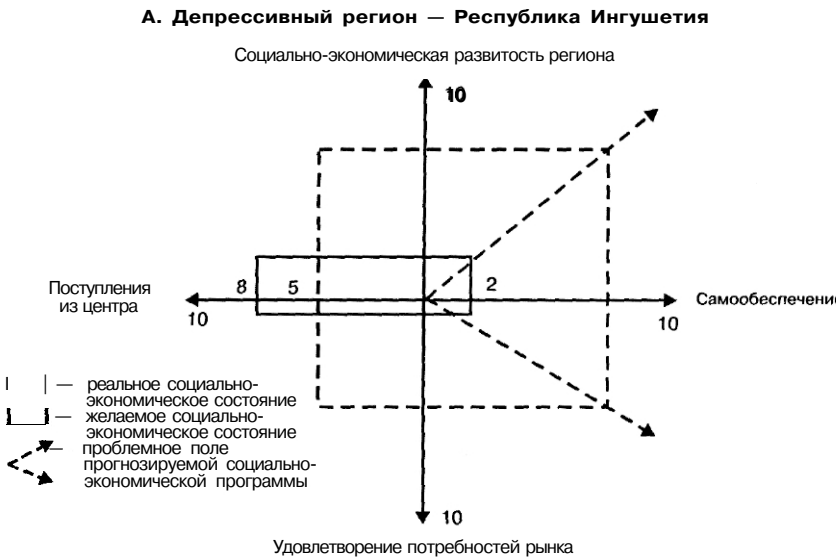


Рис. 3.4. *Графическая модель сравнительного позиционирования РеспубликиИнгушетия*

РЕСУРСЫ ПРОГНОЗИРУЕМОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ (%)

Структурные элементы программы — элементы концептуального замысла	Риски нереализуемости в 2001—2003 гг.
Решение политических вопросов, прежде всего проблем беженцев	~ 90
Привлечение иностранных инвестиций	~ 90
Развитие сельского хозяйства	~ 40
Увеличение добычи нефти	~ 50
Развитие международного туризма в регионе	~ 80

При этом визуальное представление вектора путей развития данного региона желательно давать в таком виде, чтобы экспертам можно было постоянно отслеживать фактическое состояние региона и желаемое его состояние, достижение которого могло быть возможно на основе реализации прогнозируемой социально-экономической программы.

Рассмотрим ситуацию с векторами развития по отдельным регионам, выделяя депрессивные, дотационные, самодостаточные регионы и регионы-доноры.

На основе этих данных оказывается, что реализацию прогнозируемых «шагов» социально-экономической программы развития депрессивного региона важно начинать с сельского хозяйства и увеличения добычи нефти.

Регион, по данным экспертного опроса, обладает достаточным совокупным потенциалом для его перерастания в самодостаточный.

Для Оренбургской области характерно равномерное распределение рисков нереализуемости мероприятий намеченной программы. Тем не менее и здесь вырисовываются приоритетные направления усилий местной администрации, к которым относятся строительство жилья на селе, а также увеличение объемов производства в базисных отраслях (металлургическая, нефтяная, газовая промышленность), обеспечивающих значительные поступления в бюджет региона.

Б. Дотационный регион — Ивановская область

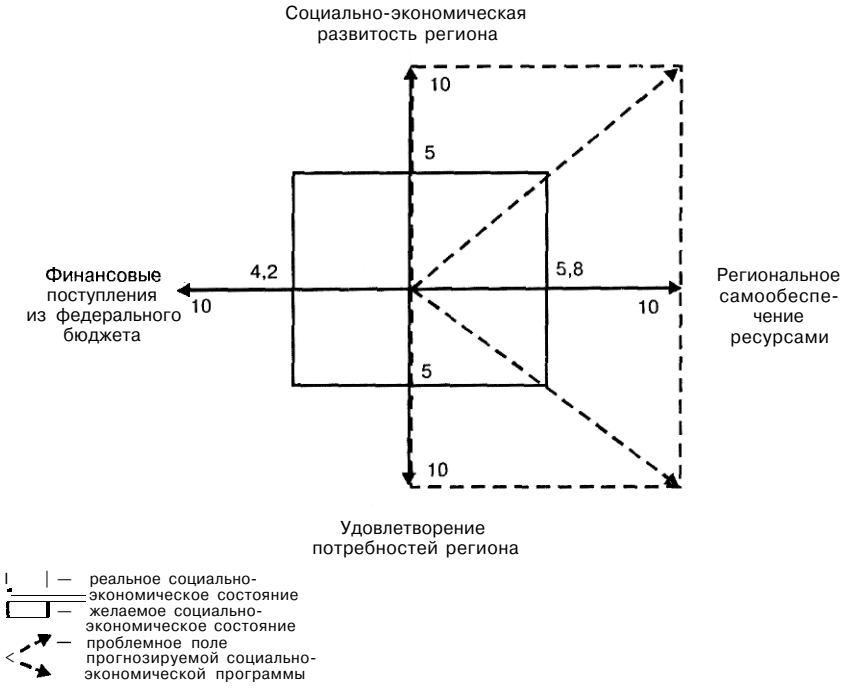


Рис. 3.5. *Графическая модель сравнительного позиционирования Ивановскойобласти*

РЕСУРСЫ ПРОГНОЗИРУЕМОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ (%)

Структурные элементы программы — элементы концептуального замысла	Риски нереализуемости в 2001—2003 гг.
Интенсивное развитие текстильной промышленности может происходить при сохранении темпов экономического развития 2000 г. (153% выполнения плана)	~ 40
Создание совместных производств в машиностроении	~ 40
Интенсивное развитие сельского хозяйства (мясомолочное направление)	~ 30
Обеспечение благоприятного инвестиционного климата	~ 30

В. Самодостаточный регион — Оренбургская область

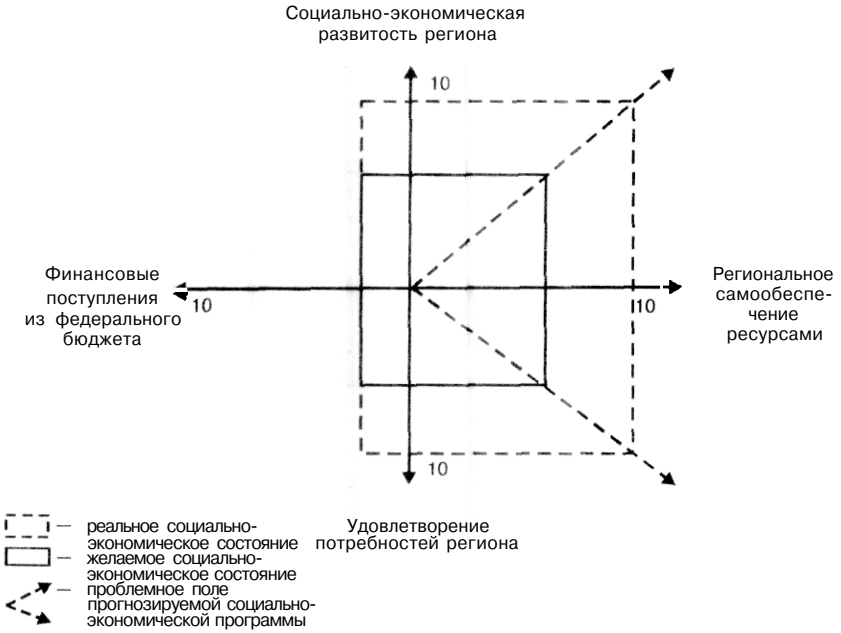


Рис. 3.6. *Графическая модель сравнительного позиционирования Оренбургскойобласти*

РЕСУРСЫ ПРОГНОЗИРУЕМОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ (%)

Структурные элементы программы — элементы концептуального замысла	Риски нереализуемости в 2001-2003 гг.
Создание агропромышленного объединения	~ 40
Строительство жилья на селе	~ 30
Увеличение объемов производства (металлургическая, нефтяная, газовая промышленность)	~ 30
Развитие предприятий малого бизнеса	~ 40
Развитие ипотечного кредитования	~ 40
Развитие транспортной инфраструктуры	~ 40
Развитие инвестиционного климата	~ 40
Создание областного фонда социально-экономического развития	~ 40

Г. Донорский регион — Ямало-Ненецкий автономный округ

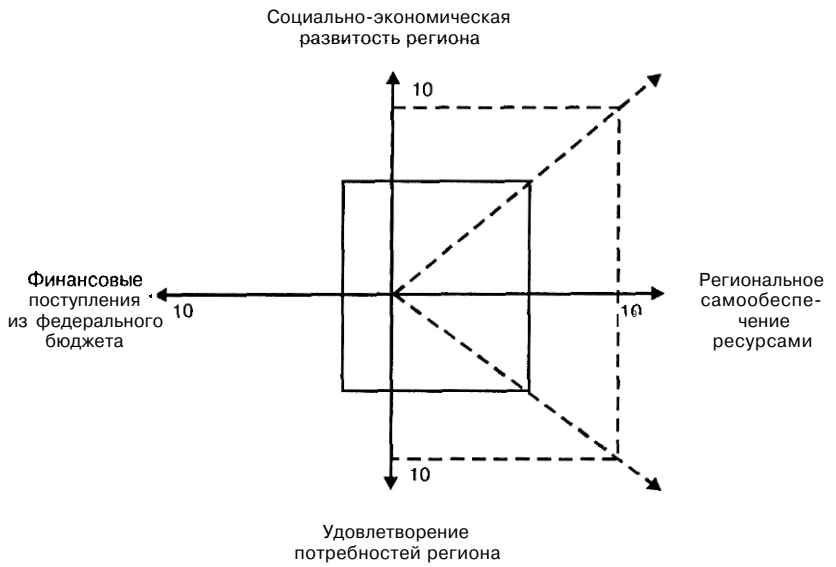


Рис. 3.7. *Графическая модель сравнительного позиционирования Ямало-Ненецкогоавтономногоокруга*

РЕСУРСЫ ПРОГНОЗИРУЕМОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ (%)

Структурные элементы программы — элементы концептуального замысла	Риски нереализуемости в 2001—2003 гг.
Полномочия, делегированные федеральной властью и закрепленные законодательно	~ 80
Изменения налогового законодательства	~ 20
Подготовка профессиональных кадров	~ 10
Создание благоприятного инвестиционного климата	~ 30

В Ямало-Ненецком автономном округе, богатом полезными ископаемыми, социально-экономическое развитие возможно в результате роста самостоятельности, который может быть обеспечен только в результате распределения полномочий между федеральной и региональной властью.

Обобщая результаты графического моделирования социально-экономического развития регионов с разным экономическим потенциалом, можно сделать вывод о том, что характер распределения находится в прямой зависимости от темпов экономического развития и в конечном итоге от эффективности экономики регионов.

В результате визуально-графического анализа мы пришли к выводу, что чем богаче регион, тем больше он выплачивает налогов в центр, тем меньше в этот регион поступает трансфертов и тем больше он получает полномочий распоряжаться внутренними ресурсами территории. И наоборот: чем беднее регион, тем меньше у него налогов и сборов, тем больше трансфертов и других субсидий из центра и тем меньше у него полномочий по управлению внутренними ресурсами региона, соответственно меньше самостоятельности. Некоторых региональных лидеров (реципиентов) такая зависимость от федерального центра, как патронаж, устраивает, поскольку напоминает старые формы прямого диктата центра по отношению к периферии и освобождает, таким образом, местные органы власти от ответственности.

Основными механизмами распределения и перераспределения общественного продукта выступают, во-первых, трансферты и различного рода субсидии, поступающие из федерального центра по различным ведомственным каналам в регион, и во-вторых, налоги и сборы, осуществляемые на региональном уровне и направляемые в зависимости от установленных Бюджетным кодексом РФ пропорций в федеральный бюджет.

В условиях перехода к новой экономической системе происходит трансформация и механизма распределения, на который воздействуют два фактора:

- форма собственности на средства производства;
- способ координации хозяйственной деятельности субъектов общественного производства.

Государственное регулирование распределительным процессом в условиях реформирования экономической системы предполагает реформирование как отношений собственности, так и самой системы управления экономики в целом.

Оценка хода реформ в регионах как важнейший элемент мониторинга. Технология мониторинга хода реформирования экономики и воздействия реформ на ситуацию в регионах имеет свою специфику и основывается на следующих принципах:

1) использование системной методологии;

2) вычленение собственно воздействий реформы на оцениваемую региональную ситуацию;

3) раздельная оценка обязательных и возможных, немедленных и отдаленных результатов реформ;

4) учет результатов сопряженного реформирования.

Использование системного подхода предполагает анализ взаимосвязанных изменений в возможно большем числе элементов региональной системы под воздействием конкретных реформационных действий (например, региональные последствия приватизации следует оценивать не столько с позиций широты и темпов этого процесса, сколько с позиций его воздействия на все *важнейшие* социально-экономические, экологические, демографические и другие параметры каждого конкретного региона).

Для корректной оценки рассматриваемого вопроса особое значение имеет вычленение именно реформенной составляющей из всей совокупности внешних и внутренних воздействий на параметры регионального развития. Такое вычленение никогда не производилось, что отрицательно сказалось на общественном восприятии реформ и на формировании их социально-политической базы. Особенно важна оценка реформационного фактора при обосновании решений по наиболее регионально опосредованной социальной сфере, поскольку кардинальные перемены в политике, условиях и механизмах распределения социальных благ самым тесным образом связаны со всей совокупностью многофакторно формируемых социальных отношений и с параметрами уровня и качества жизни, которые, в свою очередь, определяются и экономикой, и состоянием финансово-бюджетной сферы, и социальными стереотипами поведения, и даже геополитической ситуацией (миграция и т.п.).

Весьма важно также использовать методы раздельной оценки хода реформ (количественных параметров собственно реформационных действий) и их результатов (системных проявлений этих действий в сфере экономики, социальной политики и т.д. и соответственно их влияния на экономический рост, уровень жизни, демографическую ситуацию и т.п.). При такой раздельной оцен-

ке хода и результатов реформ можно прийти к внешне парадоксальному выводу: реформа в данном регионе может быть проведена блестяще, а результаты ее для региона могут оказаться нулевыми или даже отрицательными. Проблема состоит в том, что результативность реформ не исчерпывается, более того, не определяется ходом реформ.

При системной оценке последствий реформ в регионах крайне важно различать обязательные и возможные (вероятные), немедленные и отдаленные их результаты. При этом следует учитывать, что ход реформ в регионе со стороны населения чаще всего воспринимается по тем их последствиям, которые проявляются немедленно, а это, как правило, далеко не самая важная часть системного результата реформирования. С другой стороны, следует учесть, что оценка отдаленных последствий реформ весьма сложна и ответственна уже потому, что самые ощутимые результаты преобразований (и положительные, и отрицательные) во всей их системной полноте могут проявиться лишь в перспективе. Эти положения отчетливо проявляются, например, в региональных оценках реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Виды регионального мониторинга

Следует различать тотальный (всеобщий) и проблемно-ориентированный региональный мониторинг. Задачей тотального мониторинга являются постоянный анализ и диагностика региональной ситуации, в масштабах всей страны и основных единиц ее государственного устройства, в масштабах любой выделенной по какому-либо признаку территории (ареалу, зоне и т.п.); при этом предметом тотального мониторинга становится региональная ситуация как таковая во всем разнообразии ее составляющих.

Цель **проблемно-ориентированного мониторинга** — отслеживание тенденций развития (разрешения) той или иной региональной проблемы, которая отобрана по определенным критериям, признана общественно значимой и требует особого государственного внимания в течение ряда лет. В отличие от тотального проблемно-ориентированный мониторинг имеет предметом не постоянно и повсеместно наблюдаемую и диагностируемую региональную ситуацию, а конкретные региональные явления, спорадически возникающие в недрах той или иной ситуации, на определенной территории.

Однако в некоторых случаях тотальный мониторинг может и даже должен включать проблемно-ориентированный в качестве

самостоятельного фрагмента или использовать соответствующую информацию в невыделенном, латентном виде.

Проведение мониторинга региональных ситуаций и проблем направлено на оценку различных видов безопасности регионов: социальной, экологической, экономической, политической.

Экологическая безопасность региона — ситуация благополучия в регионе с точки зрения обеспечения безопасных условий жизни и деятельности человека, животного и растительного мира, характеризуемая набором критериальных (реперных) показателей жизнедеятельности флоры и фауны региона.

Критериальные показатели развития экономики региона представляют собой систему индикаторов, характеризующих состояние и динамику природного комплекса региона. К числу критериальных показателей относится систематизированный набор параметров, характеризующих наиболее важные стороны экологии региона: уровень загрязнения суши, водного и воздушного бассейнов региона, проведение мероприятий по восстановлению первоначальных природных условий.

Политическая безопасность региона — ситуация благополучия в объекте со стороны стабильности политической системы.

Критериальными индикаторами политической безопасности могут служить показатели доверия населения органам власти (федеральным, региональным, муниципальным), показатели криминогенности ситуации, степень обеспеченности жизни населения и деятельности предпринимателей законодательными нормами и правилами.

Социально-экономическая безопасность региона — ситуация благополучия в объекте исследования, характеризуемая набором критериальных показателей функционирования и развития регионального хозяйственного комплекса.

Критериальные показатели социально-экономического развития региона — это система индикаторов, характеризующих состояние и динамику хозяйственного комплекса региона, хорошие условия для жизнедеятельности предпринимательской деятельности и людей. К числу критериальных показателей относится систематизированный набор параметров, характеризующих наиболее важные стороны функционирования и развития экономики и социальной сферы региона. В частности, сюда относятся: ВРП на душу населения и его динамика, уровень и эффективность использования ограниченных производственных ресурсов (трудовых, природных, капитальных, инвестиционных, знаний и опыта на-

селения и предпринимателей, инфляция и ее динамика, платежный баланс региона, криминальная ситуация в области бизнеса).

Анализ социально-экономического положения региона целесообразно строить на основе многофакторных эконометрических моделей. В основу может быть положена система моделей, ядром которой является методология *UNITAR* исследовательского института ООН, с адаптацией указанной методологии применительно к условиям Российской Федерации.

Модель строится на базе набора показателей, характеризующих различные стороны и уровни социально-экономической ситуации в регионе в сравнении с другими регионами страны. По каждому показателю рассчитывается рейтинг, характеризующий место, занимаемое регионом по данному показателю, и вес, характеризующий отклонение показателя от среднего по России значения. Показатели нижнего уровня объединяются в группы, характеризующие определенные сферы социально-экономической ситуации, такие как материальная база развития, человеческий потенциал, уровень материального потребления и т.д. Для каждой группы, подобно отдельным показателям, рассчитываются рейтинги и веса. Данные показатели представляют собой основу для анализа социально-экономического положения в регионе и происходящих в нем процессов.

При переходе от индивидуальных показателей к групповым правило пересчета рейтингов и весов определяется следующим образом:

пусть $x_м(к)$ — некоторый показатель (к — номер региона — субъекта Федерации). После упорядочения x получает рейтинг $p(к)$ — новую нумерацию регионов.

Перейдем к показателю, нормированному относительно среднего по России.

$$У_м(к) = x_м(к)/x_{ср}.$$

Веса вычисляются по следующей формуле:

$$B(к) = (y(к) - y_{мин})/(y_{макс} - y_{мин})\ 100/н,$$

где н — количество показателей.

Интегральный показатель рассчитывается следующим образом:

$$И(к) = S_к^н = {}_1\ B(к)p(к).$$

На основании интегрального показателя составляется интегральный рейтинг по группе показателей. Аналогично может производить расчет интегрального показателя региона на основе данных по группам показателей.

3.3.3. Подходы к оценке экономической эффективности регионального хозяйственного комплекса

Эффективность экономики региона имеет двустороннюю направленность: во-первых, это соотношение достигнутых результатов хозяйственной деятельности региона с величиной приведенных затрат (т.е. внутренняя эффективность экономики региона); во-вторых, это степень участия данной территориальной единицы в решении общефедеральных задач. Для измерения эффективности хозяйства региона применяются разнообразные показатели, отражающие как внутреннюю эффективность регионального хозяйственного комплекса, так и эффективность его участия в решении общенациональных (общестрановых) проблем.

Интегральным показателем экономической эффективности региона является соотношение объема ВРП с величиной затрат, к которым относятся материальные затраты (М), амортизационные отчисления (А), заработная плата (З).

$$Э_р = \frac{ВРП}{М + А + З}.$$

При сопоставлении показателей эффективности по различным регионам применяются территориальные индексы фиксированного состава, элиминирующие различия структуре производства.

Другим обобщающим показателем является рост ВВП или произведенного национального дохода на душу населения.

Наряду с обобщающими показателями используются **частные показатели,** характеризующие эффективность использования отдельных видов производственного потенциала региона: экономия основных и оборотных фондов, материальных затрат, а также повышение эффективности использования живого труда, производственных фондов, природных и материальных ресурсов.

Частными показателями эффективности являются производительность труда, материало-, трудо- и фондоемкость продукции, которые отражают удельные затраты сырья и материалов, труда и фондов на единицу производимой продукции. Уровень этих показателей зависит по крайней мере от трех основных факторов: а) отраслевой структуры; б) природно-климатических факторов, влияющих на экономические показатели производства; в) эффективности организации и системы управления производственным и региональным развитием. По результатам анализа динамики изменения этих показателей на фоне динамики факторов, влияю-

щих на их величину, можно судить, как меняется эффективность регионального воспроизводственного процесса.

В условиях новой системы управления, когда на региональные органы власти ложится ответственность за создание нормальных условий жизнедеятельности людей и развития экономики региона, когда они вынуждены самостоятельно изыскивать финансовые ресурсы для развития своих регионов, необходимы новые критерии эффективности региональной экономики.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте перечень основных счетов системы регионального счетоводства.
2. Каковы главные проблемы построения системы региональных счетов?
3. Какие существуют подходы к типологизации регионов России?
4. Назовите группы методов регионального анализа.
5. В чем суть балансового метода регионального анализа?
6. Каковы соотношения между системой национальных счетов и системой региональных счетов?
7. Назовите виды ограничений в оптимизационных моделях развития и размещения производства.
8. В чем суть и предмет регионального мониторинга?
9. Каковы виды регионального мониторинга?
10. Каковы показатели открытости экономики региона?
11. Охарактеризуйте экономический смысл и возможности применения коэффициентов локализации (специализации) производства.
12. Назовите принципы построения и применения интегрированных индикаторов развития региона.
13. Для чего необходима типологизация регионов?
14. Назовите основные подходы к построению региональных типологий.
15. Каково назначение модели Я.Тинбергена?
16. Охарактеризуйте методы систематизации и анализа межрегиональных связей.
17. Каковы основные требования к региональному мониторингу?
18. Опишите инструментарий оценки экономической ситуации в регионе.
19. Какие имеются подходы к расчету интегрального показателя экономической эффективности региона?

Глава 4

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

4.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В условиях рыночных отношений государственная региональная политика должна вырабатываться с учетом децентрализации экономики, укрепления финансово-хозяйственной самостоятельности политических и административно-территориальных единиц, изменения и перераспределения функций между центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления.

В настоящее время главные цели государственной региональной политики следующие:

- создать во всех регионах Российской Федерации равные политические и социально-экономические условия для реализации на их территории прав, установленных в Конституции России и федеральных законах;
- гарантировать получение всеми гражданами России минимальных социальных стандартов и равной социальной и правовой защиты.

Реализация данных целей предполагает: создание в регионах благоприятной среды для установления новых экономических отношений и общехозяйственных условий, облегчающих функционирование субъектов хозяйствования различных типов собственности; формирование в регионах условий для реализации интересов территорий (как совокупных интересов проживающего населения); активное содействие местному самоуправлению; воссоздание (реконструкцию) полноценной межрегиональной инфраструктуры, способствующей становлению единого экономического пространства страны, эффективному территориальному разделению и интеграции общественного труда, развитию рыночных отношений; приоритетное развитие регионов, имеющих особо

важное значение для России; оказание государственной поддержки депрессивным регионам.

Основными направлениями реализации государственной региональной политики являются:

- формирование правовых основ федеративных отношений и местного самоуправления (что подразумевает перераспределение полномочий между федеральными органами, субъектами Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с реально выполняемыми ими функциями), а также практическое обеспечение конституционного принципа взаимного равноправия субъектов РФ;
- систематическая разработка прогнозов социально-экономического развития РФ и федеральных целевых программ; методическое и нормативное обеспечение деятельности органов государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления; периодическое изменение административно-территориального деления страны — как отражения происходящих перемен в ее политическом и социально-экономическом развитии.

При этом важно подчеркнуть, что непременными условиями реализации государственной региональной политики являются:

- обеспечение единого экономического пространства РФ, которое определяется общностью государственного руководства, денежной, налоговой, бюджетной и финансовой систем, единым информационным пространством, скоординированным развитием основных институциональных структур;
- стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов России и повышение на этой основе уровня жизни всех слоев населения;
- повышение квалификации госслужащих, занимающих высшие, главные и ведущие государственные должности, а также резерва на их замещение; координация научной и учебной работы региональных кадровых центров; координация деятельности организаций и учреждений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации госслужащих, и др.

Региональная политика — составная часть общенациональной политики, нацеленная на устранение несоответствий показателей в развитии важнейших макроэкономических показателей и пропорций в региональном развитии.

Под региональной политикой понимается система целей и задач органов власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Принципами государственной региональной политики являются структурная перестройка экономики региона, создание и развитие рыночной инфраструктуры, использование организационных форм общественного и административного управления и др.

Формами реализации этих принципов выступают:

- размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;
- участие государственных органов в отдельных структурообразующих инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации на пути осуществления федеральных программ регионального развития с долевым государственным финансированием.

Основной способ реализации региональной экономической политики состоит в распределении промышленной деятельности между регионами таким образом, чтобы избежать неполной занятости трудовых или капитальных ресурсов в угнетенных районах и нежелательной перегрузки более процветающих районов, следовательно, особое значение в региональной политике придается возрождению районов, которые находятся в промышленном упадке, стимулируя здесь новые производства.

Основанием для проведения региональной политики является посылка, согласно которой проблемы регионов, находящихся в состоянии депрессии, обусловлены чрезмерной специализацией их на отдельных производствах, которые начинают приходить в упадок. Соответственно для решения этой проблемы требуется диверсификация промышленной базы таких регионов в целях создания условий появления новых рабочих мест, что вызывает рост местных расходов, увеличивающих инвестиции, и через эффект мультипликатора повышает уровень доходов.

Большое влияние на отношения федерального центра с регионами в условиях российской действительности оказывает национальный фактор. Полиэтничность — характерный признак любого российского региона.

Государственная региональная политика должна опираться на инициативу отдельных субъектов Федерации, местных структур самоуправления и учитывать интегрированные интересы всех уча-

стников системы управления. Правительство обеспечивает согласованное проведение государственной региональной политики федеральными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти в регионах.

Объектом государственной региональной политики России являются территория страны, разделенная на экономико-географические районы, в числе которых административно-территориальные образования, субъекты РФ, местные самоуправленческие структуры, а также механизмы их взаимодействия. Территориальная структура Российской Федерации страдает существенной асимметрией и нуждается в совершенствовании.

Государственная региональная политика Российской Федерации строится на принципах федерализма, социально-экономической самостоятельности субъектов РФ и развития форм местного самоуправления.

Инструментами проведения региональной политики являются:

а) предоставление финансовых стимулов (инвестиционных грантов, «мягких займов» под низкий процент, освобождение от уплаты налогов, арендной платы и т.д.) фирмам, намеревающимся размещать производство в развивающихся районах;

б) контроль над производственными и офисными помещениями в целях предотвращения переноса производства фирмами за пределы развивающихся районов;

в) инвестирование средств в инфраструктуру, особенно в развитие сети дорог и улучшение общих условий жизни.

Во многих развитых странах главным средством, используемым для предоставления помощи фирмам, осуществляющим инвестиции в развивающиеся производства, является избирательная поддержка регионов.

4.1.1. Цели и задачи региональной экономической политики

Цели региональной экономической политики государственных властных структур тесно связаны с целями регионального развития. Поэтому прежде чем определить цели политики, дадим определение целей развития экономики региона, имеющих объективный характер и обусловленных нынешним состоянием и перспективами развития региона.

Целью региональной политики в экономической сфере является рациональное использование разных видов ограниченных производственных ресурсов в целях повышения уровня и качества жизни на пути использования эффекта территориальной агломерации и кооперации, объективных преимуществ межрайонного разделения труда.

Цели региональной политики в социальной сфере состоят в обеспечении достойного уровня жизни в каждом регионе, создании примерно равных жизненных шансов для всех граждан, реализации права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности, ослаблении внутренней социальной напряженности.

В условиях переходного периода государственное регулирование региональной экономики преследует несколько иные целевые установки:

1) в качестве высшей цели выступает обеспечение условий повышения уровня жизни населения регионов путем достижения устойчивого экономического роста;

2) построение совместно с регионами собственного российского варианта общества постиндустриального типа с современными характеристиками качества жизни народа и среды обитания на основе формирования нового технологического способа производства и многоукладной, социально ориентированной рыночной экономики;

3) проведение целенаправленной структурной, инвестиционной и научно-технической политики, стимулирование деловой активности реального сектора экономики, решение социальных проблем экономического реформирования;

4) обеспечение экономической безопасности региона. При этом под экономической безопасностью региона понимается совокупность текущего состояния, условий и факторов, характеризующих стабильность, устойчивость поступательного развития экономики территории.

Региональная политика федерального правительства осуществляется во имя достижения общих национальных целей развития страны. При этом в период экономического кризиса преобладают экономические цели, в периоды экономического роста — социальные.

Без четкого определения цели, объекта, инструментов и форм государственной политики невозможно определить ее направле-

ния, что ведет к неуправляемому процессу чрезмерной дифференциации региональных различий.

Цели регионального развития в глазах региональной администрации связаны в первую очередь с рационализацией использования природных, трудовых и капитальных ресурсов региона, обеспечением системного подхода к развитию регионального хозяйственного, социального и природно-экологического комплекса.

Цели государственной региональной политики достаточно многообразны. Среди них выделяются следующие:

- укрепление социально-экономических основ российского государства и сохранение его целостности, обеспечение военной и экономической безопасности и экологической устойчивости;
- повышение уровня жизни населения регионов России;
- создание условий для полноценного национально-культурного развития всех народов Российской Федерации;
- обеспечение социального равновесия по жизненному уровню отдельных регионов и социальных групп, сбалансированности их интересов с социально-экономической политикой государства;
- формирование в регионах социально ориентированной рыночной экономики, механизмов обеспечения социальной защиты населения.

К числу направлений деятельности государственных органов власти региона по реализации целей регионального развития относятся:

- ориентация регулирования территориального развития на формирование структуры экономики, соответствующей как комплексу имеющихся условий развития, так и целям осуществляемых социально-экономических преобразований;
- учет специфических особенностей регионов страны, обусловливающих их место и роль в территориальной организации экономики;
- формирование механизмов согласования интересов субъектов регулирования территориального развития. Создание и реализация этих механизмов представляются возможными только при условии учета региональной специфики, поскольку именно последняя выступает фактором, формирующим региональный интерес в государственном регулировании территориального развития;

- обоснование задач регионального регулирования экономики исходя прежде всего из социальной направленности развития, а также производственно-ресурсного потенциала региона.

Региональная экономическая политика призвана способствовать экономическому развитию в регионах, укреплять государственное устройство посредством выравнивания социально-экономических условий в регионах, обеспечивая однородность страны, более эффективно использовать наличный потенциал регионов.

Главная цель регулирования регионального развития состоит в создании благоприятных условий для формирования обоснованных внутренних территориальных пропорций на базе стимулирования развития отраслей специализации и использования сравнительных преимуществ территорий.

Это служит основой определения потенциальных направлений роста на уровне региона, выявления отраслей, которые смогут поднять экономику региона и оказать мультиплицирующее воздействие на развитие сопряженных секторов регионального хозяйства.

Для научно обоснованной оценки внутренних проблем региона необходимо ввести понятие «потенциал развития региона».

Потенциал развития региона означает исходные возможности экономики региона и входящих в его состав структурных подразделений (районов и городов), способность ее к росту, внедрению технологических и управленческих инноваций, совершенствованию внутренних отраслевых, социальных, политических и демографических подсистем. Основные составные элементы потенциала развития региона следующие: индустриальное развитие, социальные факторы, финансовые показатели, показатели ресурсного потенциала.

1. Показатели индустриального развития региона. Основными показателями, характеризующими производственный потенциал региональной экономики, являются: объем выпуска промышленной продукции, производственный потенциал региона, объем инвестиций в основной капитал, инвестиционная активность, износ основных фондов.

По уровню индустриального развития можно выделить следующие три группы регионов.

В первую группу входят крупнейшие города региона и районы, имеющие преимущественно промышленную специализацию.

Вторая группа включает в себя районы, занимающие по уровню промышленного развития среднее место. В этой группе можно выделить как «точки роста», имеющие высокий показатель по инвестиционному уровню, так и депрессивные районы.

Третья группа состоит из районов, имеющих низкий уровень развития промышленного производства. Это преимущественно аграрные и экономически слаборазвитые районы. Однако потенциал этой группы районов может оказаться достаточно высоким, что находит отражение в уровне инвестиционной активности, а также в степени износа основных фондов.

Чем менее развит тот или иной район, тем больше отдача от каждого конкретного эффективного производственного проекта. Для качественного изменения технологической структуры фондов экономически крепких районов необходимы значительные капитальные вложения.

2. Социальные факторы развития региона. К ним относятся комплексный коэффициент уровня жизни, уровень денежных доходов на душу населения, сальдо миграции, безработица. Показатель уровня жизни очень тесно связан с денежными доходами населения.

Чем меньше население района, тем выше уровень обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры. Такая ситуация характерна, как правило, для районов с высоким уровнем миграции.

Одной из причин роста миграции является сворачивание производства в депрессивных районах, стремление к сокращению затрат на социальную инфраструктуру, переход к вахтенному способу добычи и т.п. Структурная безработица не только привела к быстрому сокращению уровня жизни, но и подстегнула миграционные процессы.

Ранжирование районов и городов региона по пяти основным социальным факторам позволяет определить коэффициенты социального развития, представляющие собой среднюю сумму мест. Острота социальных проблем, высокий уровень внешней миграции, безработицы, падение уровня жизни тормозят экономический рост в перспективных группах регионов, в то же время районы, где социальная ситуация стабильна, получают дополнительные возможности.

3. Финансовые показатели региона. В качестве основных финансовых индикаторов экономики районов можно отметить следующие группы параметров:

- процент дотаций республиканского бюджета в доходной части районного бюджета, процент планового дефицита местного бюджета, процент выполнения плана поступления налогов и других обязательных платежей в местный бюджет;
- отношение расходов на заработную плату бюджетных служащих, текущих материальных затрат и социальных государственных капитальных вложений к собственным доходам районного бюджета;
- структура дебиторской и кредиторской задолженности предприятий промышленности, транспорта, связи и строительства.

Если первая группа параметров в основном описывает бюджетную динамику, то вторая более явно показывает степень дотационности районного бюджета, его зависимость от регионального бюджета и государственной инвестиционной программы. Третья группа показателей отражает текущую финансовую ситуацию на промышленных предприятиях района, составляющих основу местной налогооблагаемой базы.

4. Показатели ресурсного потенциала. (Эта группа показателей была рассмотрена выше.)

На основе данной системы показателей может быть проведена классификация регионов по потенциалу развития. При этом регионы могут быть структурированы на следующие три группы:

- обладающие значительными потенциалами роста. У этих районов имеются достаточные резервы к саморазвитию;
- нейтральные, находящиеся в пограничном положении. Экономика этих районов способна и к росту, и к кризису. В эту группу входят как районы, где высокому уровню жизни соответствуют высокая миграция и низкая инвестиционная активность, так и районы с низким уровнем жизни, но со стабильной промышленной и инвестиционной ситуацией;
- депрессивные районы, которые не имеют реальных возможностей саморазвития. К депрессивным относятся не только преимущественно аграрные или отдаленные районы, но и ряд промышленных районов, где закрываются градообразующие промышленные предприятия, высока структурная безработица, а следовательно, и миграция.

Подобного рода ранжирование региональных субъектов имеет определяющее значение при выработке и проведении обоснованной инвестиционной политики региона.

Принципы региональной политики являются той основой, на которой базируются разработка и реализация региональной экономической политики. Они детерминированы внешними и внутренними условиями, применительно к которым формируются.

К принципам региональной политики относятся:

- экологическая зашита России, на основе которой можно добиться целостного подхода к решению территориальных проблем отдельных субъектов РФ и их ассоциативных образований. Проблема сохранения экологического «каркаса» России связана с особенностями традиционного природопользования;
- отраслевая специализация регионов, структурная перестройка которых осуществляется в соответствии с научно-технической и инвестиционной политикой страны;
- использование прогрессивных форм пространственной организации общественного производства и размещения квалифицированных кадров;
- формирование равных институциональных условий, преодоление региональных различий в уровне экономического развития территориальной структуры хозяйства с учетом социальной, этнополитической и экологической обстановки.

Результаты опубликованных исследований свидетельствуют об усилении неоднородности экономического пространства страны за годы рыночных преобразований. Поэтому существенно возрастает значение формирования системы государственного регулирования территориального развития страны, поиска механизма согласования двух взаимосвязанных процессов: укрепления властной вертикали и расширения самостоятельности регионов в федеративном государстве.

Территориальное регулирование экономики — это процесс выработки и установления рациональных территориальных пропорций в развитии экономики страны и способ проведения региональной экономической политики.

4.1.2. Методы государственного регулирования экономики региона

Региональное экономическое пространство представляет собой систему экономических связей, постоянно развивающихся и углубляющихся в процессе переплетения, взаимного дополнения и обеспечения экономической целесообразности хозяйствующих

структур, между которыми имеет место устойчивое территориальное разделение труда.

Общее экономическое пространство формируется как сочетание различных хозяйств, независимо от величины их потенциала, формы собственности, технологического уклада. Главное, чтобы они были связаны между собой устойчивым разделением труда, а их интересы в экономических связях совпадали. При этом важно, чтобы общее экономическое пространство формировалось не как временные отношения между хозяйствующими субъектами региона, а как определенное состояние функционирования взаимосвязанных хозяйственных структур.

Региональное экономическое пространство имеет внутренне противоречивый характер. Источники его самодвижения и саморазвития находятся в объективно обусловленных противоречиях, наличествующих внутри хозяйствующих субъектов, связанных между собой разделением труда.

Объекты государственного регулирования экономики в регионе многообразны, в качестве таковых выступают: экономический цикл; отраслевая и территориальная структура хозяйства; условия накопления капитала; занятость; денежное обращение; цены; НИОКР; условия конкуренции; социальные отношения; подготовка и переподготовка кадров; окружающая среда; внешнеэкономические связи.

Важнейшими направлениями государственного долгосрочного регулирования экономики на современном этапе являются:

1) эффективное использование государственной собственности на средства производства и природные ресурсы;

2) поддержка и стимулирование роста в отдельных отраслях промышленности;

3) проведение общегосударственной инновационной политики;

4) регулирование товарных, ресурсных и финансовых рынков;

5) регулирование регионального развития.

Среди методов регулирования регионального развития выделяют прямые и косвенные. Прямое государственное вмешательство осуществляется путем использования административных средств, которые базируются на силе государственной власти и включают меры разрешения, запрета и принуждения. Косвенное регулирование осуществляется с помощью различных мер экономической политики.

В условиях демократизации управленческих функций меняются механизмы мотивации принятия решений и соотношение экономических и административных методов управления (табл. 4.1).

Административные методы регулирования регионального развития базируются на отношениях власти и подчинения, характерных для властных структур, и осуществляются в форме:

- административных распоряжений, постановлений, адресуемых субъектам регионального воспроизводственного процесса, воздействующих на конкретно сложившуюся ситуацию;
- правил, регулирующих деятельность функционирующих в регионе предприятий и организаций различных форм собственности (нормативное регулирование);
- рекомендаций, а также контроля (например, финансово-бюджетного) и надзора (например, санитарно-эпидемиологического).

Таблица 4.1

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ВОСПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПРОЦЕССА

Административные методы	Экономические методы
Основаны на конкретно-адресных заданиях, ориентированных на достижение целей системы путем формирования ее четкой структуры, создания условий для подготовки, принятия и реализации управленческих решений	Базируются на общих правилах поведения, выбора маневра экономической стратегии
Выражают прямое воздействие на управляемые объекты, преследуют преимущественно интересы органа управления	Оказывают косвенное воздействие на объекты управления, учитывают экономические интересы предприятий различных форм собственности
Основная доля ответственности за принимаемые решения ложится на орган управления, права управляемых объектов ограничены	Предполагают полную самостоятельность хозяйствующих субъектов при высокой ответственности за предпринимаемые действия и их последствия
Административные распоряжения, как правило, однозначны, требуют обязательного исполнения, не допускают существенных отклонений от распоряжений	Побуждают хозяйствующие субъекты к подготовке альтернативных решений и выбору оптимального решения с точки зрения интересов данного субъекта и с учетом допустимого экономического риска

Административные методы предусматривают возможности применения принуждения в отношении отдельных предприятий, нарушающих установленные правила.

С помощью административных методов местные органы управления регулируют процессы приватизации, решают вопросы привлечения иностранного капитала, использования региональных природных ресурсов, а также вопросы, связанные с социальными процессами.

Только административные методы не могут обеспечить эффективное решение всех проблем, возникающих в процессе регионального воспроизводства. Поэтому административные методы должны использоваться в сочетании с экономическими.

Сущность *экономических методов* состоит в косвенном воздействии на процесс регионального воспроизводства — через экономические интересы субъектов с помощью таких рычагов, как налоги, льготы, кредиты, субвенции и др., по возможности без прямого вмешательства местных органов управления, но в установленных этими органами рамках. Таким образом, в основе экономических методов регулирования лежат экономическая заинтересованность и ответственность предприятий и организаций — субъектов регионального воспроизводственного процесса за последствия принимаемых решений и участие в выполнении задач комплексного социально-экономического развития региона.

Для российской экономики характерно большое разнообразие экономической, социальной и этнической ситуаций в отдельных регионах страны; регионы различаются как размерами экономического потенциала, так и способностью к саморазвитию в условиях новых экономических отношений. Производственно-отраслевые ориентиры территорий, сложившиеся в советский период развития, недостаточно стимулируют привлечение частных инвестиций, разработку и реализацию новых технологий. Все это определяет уникальность региональной ситуации в России, сложность использования имеющегося положительного зарубежного опыта в их разрешении.

Государственный заказ как инструмент прямого регулирования регионального воспроизводства. Государственный заказ в соответствии с действующим законодательством (ст. 72 Бюджетного кодекса РФ) представляет собой совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств федерального или регионального бюджетов.

Государственный заказ — инструмент прямого регулирования экономики, с помощью которого реализуются приоритетные потребности государства в товарах (работах, услугах). Он призван стимулировать платежеспособный спрос, способствуя установлению и поддержанию связей между производителями и потребителями в тех сферах социально-экономической деятельности, где возможности рыночных механизмов саморегуляции объективно ограничены, а ценовые «сигналы» не отражают реального соотношения между спросом и предложением.

Государственный заказ оформляется прямым соглашением между государством и рыночными агентами, предусматривает экономическую ответственность не только исполнителей, но и всех остальных участников: заказчиков, посредников, институтов, финансирующих исполнение заказа. Он формируется исходя из основных задач и функций, конституционно закрепленных за каждым уровнем государственной власти.

Различают заказы общегосударственного (федерального) и регионального (субъектов РФ) уровней.

Основные принципы и порядок формирования, финансирования и размещения государственного заказа устанавливаются государственным законодательством. Федеральное или региональное правительство или иные органы соответствующего уровня исполнительной власти определяют заказчиков. Те от имени государства в рамках выделенных финансовых ресурсов размещают заказы среди подрядчиков и наряду с ними несут ответственность за их выполнение. Принципиальное значение имеет четкое разделение полномочий по формированию портфеля заказов и распоряжению средствами, выделенными для их финансирования. Совмещение функций заказчика и подрядчика в одном лице создает условия для завышения объемов государственного заказа и неоправданного увеличения государственных расходов.

Финансирование государственного заказа осуществляется за счет средств бюджета того уровня, на котором он формируется, и привлекаемых внебюджетных источников, в том числе средств заинтересованных частных (зарубежных) инвесторов. Заказы размещаются и финансируются либо через механизм государственных контрактов, заключаемых между заказчиком и подрядчиком (предприятием, организацией, учреждением), либо путем прямого субсидирования производства определенных видов товаров, работ, услуг (что имеет место главным образом при финансировании заказов в сфере науки, образования, здравоохранения и т.д.).

Государственный контракт — договор, заключенный органом государственной власти, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени РФ или субъекта РФ с физическими или юридическими лицами в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета (федерального или регионального).

Различают два основных типа контрактов: фиксированной цены и возмещаемых издержек. Первые предполагают предварительное определение и фиксирование величины издержек, исходя из сложившейся рыночной конъюнктуры, что допускает широкую самостоятельность подрядчика при выполнении заказа. В случае превышения заранее установленной контрактной цены подрядчик принимает на себя и весь финансовый риск. Контракты данного типа получили распространение при размещении заказов на производство и поставку гражданской продукции текущего ассортимента.

Реализация контрактов второго типа базируется на том, что величина издержек на реализацию мероприятия заранее не фиксируется и государственные органы власти возмещают все затраты на мероприятие, оговоренное в контракте.

4.2. СУБЪЕКТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ИНТЕРЕСЫ

4.2.1. Региональный экономический интерес и его персонификация

Поведение субъекта регионального управления можно выразить исходя из рассмотрения регионального экономического интереса.

Региональный экономический интерес — это система экономических интересов групп населения, проживающих в данном регионе или имеющих здесь какую-либо собственность.

Региональные интересы существуют столь же объективно, как и групповые интересы трудовых коллективов предприятий, отраслей хозяйства, представляя особые, вызванные реальной спецификой условия, мотивы и способы действий проживающих в данном регионе людей. Эти интересы направлены на воспроизводство

факторов жизни и труда в региональном звене производственной и социально-экономической структуры общества и на удовлетворение материальных и духовных потребностей жителей региона посредством эффективного территориального хозяйствования.

Региональный интерес реализуется в эффективном использовании имеющихся на территории региона производственных, трудовых и природных ресурсов, а также в присвоении определенной части результатов от их использования.

Экономический интерес — понятие, необходимое для определения тенденций развития экономики и политической сферы региона. Его выявление предполагает изучение действий и поступков различных субъектов хозяйственной деятельности, анализ их объективного положения, а также определение перспектив формирования и направлений трансформации интересов отдельных групп населения.

Экономические интересы являются тем инструментом, который используется в хозяйственном механизме. Именно через них можно оказать воздействие на характер и темпы рыночных преобразований в регионе.

В условиях рыночных отношений и в связи с предоставлением регионам (субъектам Российской Федерации) большей самостоятельности неизбежно возрастают значимость и **противоречивость** региональных экономических интересов.

Важнейшими компонентами регионального интереса являются две составляющие: прямая и косвенная. Приоритет отдельных составляющих регионального интереса зависит от тесноты связи того или иного элемента с потребностями региона.

Прямая составляющая включает компоненты, которые отражают непосредственные потребности региона, — обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности населения." удовлетворение потребностей в товарах народного потребления, создание благоприятной экологической обстановки, обеспеченность в услугах социальной инфраструктуры, обеспечение потребностей населения в труде.

Косвенная составляющая включает такие компоненты, которые отражают потребности системы более высокого уровня (народного хозяйства), в которую регион входит как подсистема. Это прежде всего производство продукции, удовлетворяющей потребности федерального уровня. На это направлены действия отраслей специализации, и это является прямой составляющей отраслевого интереса.

Прямые составляющие являются объектом непосредственной деятельности субъектов интересов, а косвенные составляющие — областью их взаимодействия.

Экономическим интересам в регионе свойственна определенная противоречивость, которая вытекает, прежде всего, из объективных противоречий между интересами разных групп населения: личными и общественными, отраслевыми и региональными, региональными и групповыми. Единство всех видов региональных интересов может быть обеспечено путем проведения большой организационной работы по согласованию и сглаживанию существующих противоречий. Единство интересов является не столько исходной предпосылкой, сколько конечным результатом деятельности субъектов регионального хозяйствования, который может быть получен в результате согласования противоречий в системе экономических интересов.

Проводниками экономических интересов на региональном уровне являются субъекты экономической политики. Субъектов экономической политики в регионе можно условно подразделить на три группы: носители, выразители и исполнители хозяйственных интересов.

Носителями хозяйственных интересов являются социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: имущественному, по уровню доходов, видам деятельности, профессиям, отраслевым и региональным интересам.

В число носителей хозяйственных интересов входят такие группы населения, как: наемные рабочие, хозяева предприятий, фермеры и земельные собственники, мелкие и крупные предприниматели, управляющие и акционеры, лица свободных профессий, государственные служащие, работники военно-промышленного комплекса и т.д.

У каждой из этих групп есть свои интересы, обусловленные социально-экономическим положением, а также принадлежностью к тому или иному виду деятельности. Представители этих групп выражают свои интересы в средствах массовой информации, на митингах и т.д., обращаются с просьбами, протестами, пожеланиями в государственные учреждения, ответственные за экономическую и социальную политику.

Реакция органов государственного регулирования экономики на инициативы носителей экономических интересов может быть различной. Письмо отдельного производителя в Министерство экономического развития и торговли с предложением ограничить

импорт дешевых американских куриных окорочков может быть воспринято в лучшем случае как информация о настроениях определенных профессиональных и региональных групп. Иная ситуация возникает, если с ходатайством или требованием обращается крупная фирма, занимающая господствующее положение в производстве курятины. Не реагировать на пожелания такой фирмы государственные хозяйственные органы (тем более регионального уровня) не могут, так как от нее в определенной степени зависит состояние региональной экономики. Кроме того, крупная фирма может организовать лоббирование своих интересов в структурах власти.

Выразителями хозяйственных интересов являются специализированные организации, объединяющие носителей экономических интересов, которые выражают и отстаивают экономические интересы данной группы населения региона. К числу таких организаций относятся: профессиональные союзы, союзы предпринимателей, фермеров, маклеров и т.п.

Самые могущественные выразители хозяйственных интересов — это союзы предпринимателей и профсоюзы. Они могут оказать реальное воздействие не только на региональную, но и на общегосударственную экономическую политику.

Политические партии являются выразителями более широкого круга интересов населения: политических, социально-экономических, религиозных, культурных, экологических. В отличие от выразителей экономических интересов, которые заявляют, от чьего имени они выступают, политические партии часто действуют от имени общенациональных интересов, но вместе с тем они тесно связаны с выразителями и носителями экономических интересов. Например, во всем мире социал-демократические партии тесно связаны с профсоюзами, а союзы предпринимателей поддерживают консервативные христианско-демократические, либеральные партии.

Исполнители хозяйственных интересов призваны осуществлять государственную экономическую политику региона. Исполнителями хозяйственных интересов являются органы трех ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная), построенные по иерархическому принципу (федеральный, региональный и муниципальный уровень).

Существуют разнообразные каналы воздействия носителей и выразителей хозяйственных интересов на государственную экономическую политику: через органы массовой информации, демон-

страции и манифестации, сбор подписей, обращения в суды — от местных до международных, кампании гражданского неповиновения и т.д.

У выразителей хозяйственных интересов имеются печатные издания, значительные финансовые ресурсы, центры подготовки кадров и связей с общественностью. Союзы предпринимателей и профсоюзы построены по отраслевому и территориальному признакам, все местные и отраслевые союзы иерархически подчинены общенациональным центрам, которые, в свою очередь, входят в международные региональные и мировые объединения.

Наиболее действенным каналом воздействия является обоснованное обращение в суд в случае нарушения государственными органам хозяйственного регулирования экономических интересов, защищаемых конституцией или законами.

Существует несколько направлений обратной связи между государственным регулированием экономики и носителями хозяйственных интересов. Во-первых, успех государственного регулирования экономики проявляется в темпах роста, увеличении занятости, улучшении структуры хозяйства, положительном платежном балансе региона, снижении темпов инфляции, повышении жизненного уровня. Во-вторых, успехи государственного регулирования экономики отражаются в показателях, не всегда поддающихся точному количественному измерению: уровень социальной напряженности, оценка государственного регулирования экономики средствами массовой информации, состояние окружающей среды, качество жизни в городах. В-третьих, носители хозяйственных интересов непосредственно или через свои объединения поддерживают или не поддерживают правительство. Могущественные объединения предпринимателей и профсоюзы могут выступить с предупреждением в адрес правительства в связи с несовместимостью государственных мер регулирования с их интересами.

Система хозяйствующих субъектов региона — взаимосвязанный набор реально действующих институтов, оказывающих воздействие на общественное воспроизводство в регионе.

В условиях перехода к рынку система хозяйствующих субъектов коренным образом меняется. Если раньше в качестве субъектов экономики региона выступали только государственные структуры, то теперь в регионах страны сформировалось многоукладное хозяйство, включающее предприятия и организации различных форм собственности, в том числе иностранные. Суще-

ственно возрастает в новых условиях роль местных администраций не только как субъектов управления экономикой регионов, но и как субъектов хозяйствования.

Перечень важнейших хозяйствующих субъектов региона включает предпринимательский сектор, частные некорпорированные предприятия, частные корпорированные предприятия, население (домашние хозяйства), местные органы управления и органы самоуправления.

В состав предпринимательского сектора входят наряду с государственными предприятиями акционерные общества, арендные предприятия, товарищества, частные фирмы, иностранные компании, совместные предприятия и др., а также коммерческие банки, биржи, финансовые группы, страховые компании, внешнеторговые фирмы, представительства иностранных фирм и др.

Государственное предприятие, являясь субъектом региональной экономики, интегрируется в систему рыночных структур региона. На основе изучения конъюнктуры рынка, возможностей потенциальных партнеров, информации о ценах предприятия приобретают на рынке для нужд собственного производства средства производства, сырье и материалы. При этом государственные предприятия взаимодействуют с рыночными структурами различных форм собственности, товарными биржами, внешнеэкономическими посредническими фирмами, торговыми домами, иностранными и совместными фирмами и другими субъектами экономики регионов.

К числу частных некорпорированных предприятий относятся индивидуальные предприятия, а также мелкие предприятия типа обществ с ограниченной ответственностью, товариществ и пр.

К числу частных корпорированных предприятий относятся корпорации различного типа, включая иностранные и совместные предприятия, коммерческие банки, другие объекты рыночной инфраструктуры.

В условиях рыночной экономики население (домашние хозяйства) выступает как активный субъект, участвующий в предпринимательской деятельности, формировании рынков потребительских товаров, услуг, жилья, ценных бумаг, рабочей силы. В сферу деятельности населения в условиях рыночной экономики включаются потребительская деятельность, индивидуально-трудовая, частнопредпринимательская, финансово-экономические операции между отдельными гражданами, участие в финансировании развития экономики региона.

В структуре населения региона можно выделить четыре группы:

1) работающие на государственных предприятиях;

2) работающие на акционерных, частных, совместных предприятиях и в фирмах;

3) работающие в бюджетных организациях (просвещения, здравоохранения, науки, управления и др.);

4) неработающие (пенсионеры, студенты, учащиеся и др.).

Население, работающее на государственных предприятиях, заинтересовано прежде всего в росте заработной платы, других выплат, а также льгот, получаемых из фондов социального развития (жилье, санаторно-курортное обслуживание, дошкольные учреждения и т.д.). Не являясь совладельцами собственности предприятия, представители этой группы населения мало заинтересованы в его развитии, повышении производительности труда, экономии ресурсов и т.д.

В отличие от этой группы лица, работающие на акционерных, частных, совместных предприятиях, в коммерческих структурах, непосредственно заинтересованы в перспективном их развитии, в росте прибыли и дивидендов.

Работающие в бюджетных организациях и неработающие граждане, получающие средства из бюджета, заинтересованы в перераспределении доходов частнопредпринимательского сектора через бюджет в свою пользу.

Различие интересов различных групп населения следует учитывать при разработке механизма согласования интересов всех субъектов.

К местным органам управления наряду с государственными органами региональной власти относятся также органы местного самоуправления. Их основная функция — экономическое регулирование поведения субъектов рыночных отношений. Органы управления, не вмешиваясь в дела экономически самостоятельных предприятий, должны заниматься формированием социально-экономической среды региона, в чем заинтересованы все предприятия и население.

Экономические возможности региональных органов управления по регулированию системы воспроизводственных циклов, связанных с формированием социально-экономической среды в регионе, зависят от эффективности функционирования предприятий, поскольку финансово-экономическая база региона строится на основе эквивалентных экономических связей между предприятиями и региональными органами власти.

Взаимоотношения местных органов власти, предпринимателей и населения должны рассматриваться с учетом множественности интересов каждого субъекта (финансовых, инвестиционных, технологических и др.). Так, решения по вопросам местного налогообложения оцениваются предпринимателями с позиций влияния на прибыль, инвестиции, технологию, а для местных органов власти важна возможность свободы в выборе налоговой системы, установления налоговых ставок, проведения независимой политики регионального развития, а также получения внешних источников доходов.

Отношения предприятий и местных органов власти должны строиться на принципах партнерства. При этом местные налоги выступают как эффективное средство поддержания взаимовыгодных отношений. Располагая соответствующей базой налогообложения, местные власти могут обеспечить совершенствование условий конкуренции в регионе, улучшение условий жизни населения.

4.2.2. Возможности выравнивания региональных диспропорций

Различают три типа регионального развития: асимметричный, гармоничный и нейтральный.

Асимметричным, или дисгармоничным, называется такой тип регионального развития, при котором регионы, имеющие относительное преимущество по тому или иному показателю в начале периода, в дальнейшем его наращивают, а регионы, имеющие относительное отставание, — его усугубляют.

Гармоничным (симметричным) считается тип регионального развития, при котором разрыв в уровне региональных показателей сокращается.

Нейтральным является такой тип развития, при котором соотношение в уровне региональных показателей в течение периода остается неизменным.

Процесс регионального расслоения важнейших экономических показателей осуществлялся в первой половине 90-х гг. с исключительно высокой интенсивностью. Исходя из динамики коэффициента вариации поляризация региональных показателей объема промышленной продукции в 1997—1998 гг. по отношению

к 1990 г. возросла в 2,5 раза, региональных показателей ВРП в 1996 г. по отношению к 1994 г. — в 1,7 раза.

Все это означает, что сокращение производства осуществлялось по территории страны отнюдь не равномерно. Это легко видеть, скажем, на примере промышленной продукции в 1995—1997 гг. Индекс физического объема промышленной продукции в целом по РФ в 1995 г. по отношению к 1990 г. составил 49,7%, в 1997 г.-48,6%.

Доля регионов, динамика производства в которых близка к средней величине (интервал 45—55%), составляет только 20%.

Оценим характер развития в связи с инвестиционной деятельностью. Масштабы производственных инвестиций в 1997 г. составили менее $^1/_5$ от уровня 1990 г.

Меру концентрации инвестиций можно иллюстрировать следующим образом. Семь регионов (г. Москва, Московская область, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Свердловская область, Тюменская область и Красноярский край) поглощали в 1997 г. чуть менее половины от суммы всех региональных инвестиций. В то время как аналогичный показатель составлял в 1991 г. только примерно $^1/_4$ и в 1993 г. — $^1/_3$. Еще более впечатляет концентрация иностранных инвестиций. Из упомянутых регионов на долю четырех (г. Москва, Московская область, Тюменская область, Республика Татарстан), по данным 1995 г., приходится чуть менее $^2/_3$ всего их объема.

Таким образом, характер регионального развития по всем рассмотренным выше важнейшим экономическим параметрам может быть охарактеризован как асимметричный. Интенсивность темпов регионального расслоения в среднегодовом выражении может быть оценена от 10 до 30%.

Социальная асимметрия. В отличие от экономических рассматриваемые здесь процессы далеко не столь однозначны. По степени обеспеченности населения жильем происходит сближение регионов. Рос показатель обеспеченности населения собственными легковыми автомобилями. Еще одна группа социальных показателей связана с продуктами питания. Как известно, потребление важнейших продуктов питания в первой половине 90-х гг. в РФ заметно сократилось. Исключение составляют хлеб и картофель. Асимметричный тип развития устойчиво наблюдается по потреблению наиболее качественных видов продуктов питания: мяса, овощей и бахчевых, сахара и молока. Вариация к 1997 г. возросла по сравнению с 1990 г. по мясу и овощам приблизительно на $^1/_3$,

сахару и молоку соответственно более чем в 2 и 2,5 раза. Дифференциация названных показателей возросла более чем в 2,5 раза в 1997 г. по сравнению с 1990 г. Вариация показателя продолжительности жизни как мужчин, так и женщин с конца 80-х до середины 90-х гг. увеличилась практически вдвое. В 1996—1997 гг. показатель вариации заметно сократился и занял промежуточное положение между уровнем начала и середины 90-х гг.

Таким образом, имевшая место в конце 80-х гг. относительная близость регионов страны по экономическим и социальным параметрам сменилась в дальнейшем их все более углубляющимся различием. Доминирующей тенденцией территориального и прежде всего экономического развития первой половины 90-х гг. является усиление межрегиональных диспропорций. Характерным для этого периода можно считать асимметричный тип регионального развития.

Одной из целей экономической политики государства в этих условиях является выравнивание диспропорций в развитии экономики регионов. Межрегиональное выравнивание призвано сглаживать чрезмерную региональную дифференциацию. Следует отметить, что дифференциация бюджетная, где действуют механизмы выравнивания, меньше, чем дифференциация по экономическому развитию в целом, и тем объективно тормозит экономическое развитие.

Одним из главных направлений решения проблемы дифференциации регионов является создание институциональной инфраструктуры, поскольку эффективность региональной политики во многом зависит от того, как организованы и как функционируют институты, созданные для ее проведения.

4.2.3. Пути поддержки депрессивных регионов

Депрессивный регион — регион, в котором производственно-ресурсная база перешла в фазу устойчивого спада, исключающего возникновение новых стимулов развития.

Следует отметить, что, когда депрессия становится общерегиональной и общехозяйственной, традиционная трактовка лишается смысла: ее пришлось бы распространить на все производственно-хозяйственные структуры и все регионы и, следовательно, выхолостить ее специфическое содержание. В этих условиях депрессивными следует считать территории, в пределах которых не-

гативные явления (спад производства, снижение уровня жизни, нарастание негативных тенденций в сфере занятости, демографии, экологии и т.п.) более высокие, чем общероссийские. Степень же такого превышения является показателем остроты проблемы и определяет одновременно приоритетность ее решения.

Депрессивными территориями в регионе следует считать компактные образования (например, населенные пункты), которые являются точками напряжений. Число таких точек зависит лишь от того, какие параметры опережающего спада производства и снижения уровня жизни и в каких определяющих условиях (районы Крайнего Севера, районы национально-этнических конфликтов и т.п.) признаются недопустимыми и требующими немедленных регулятивных мер противодействия.

Современная система государственного регулирования развития регионов зачастую не содержит необходимых корректирующих воздействий, направленных на выход регионов из депрессивного состояния.

Поддержка депрессивных регионов основывается на таких принципах, как: обоснованность выбора объекта помощи, селективность политики государственной поддержки регионов, адресность и локализация помощи, легитимность и контролируемость.

Обоснованность выбора объекта помощи базируется на всестороннем анализе социально-экономической ситуации, разработке прогнозных сценариев развития ситуации в регионе, выборе наиболее острых по ситуации объектов. Прогнозные сценарии представляют собой краткую системную характеристику варианта состояния и развития депрессивной территории, включая и вариант нерегулируемого развития ситуации. С помощью этого же инструментария проводятся анализ состояния и диагностика развития депрессивных ситуаций в масштабах локальных территорий.

Каждый из сценариев содержит сведения о собственных и привлеченных ресурсах, направлении перемен в формировании депрессивного состояния, механизмах его преодоления. Иными словами, сценарный вариант есть прогнозная характеристика изменения состояния депрессии и требующихся для этого ресурсов, управленческих действий и т.д. Сравнительный анализ сценарных вариантов должен позволить не только более обоснованно оценить остроту депрессивной ситуации, но и диагностировать саму возможность санации депрессивных территорий.

Селективность (избирательность) государственной поддержки регионов связана со множеством регионов и предприятий, требу-

ющих поддержки, а также с дефицитностью регионального бюджета.

Объектами особой приоритетной поддержки в условиях массовых кризисных ситуаций социально-экономического, природно-ресурсного и экологического характера должна стать относительно небольшая группа производственно-хозяйственных (предприятия, объединения) и региональных (населенные пункты, ограниченные территории) структур, тех, где ситуация аномально обострена, а собственных и привлеченных ресурсов для перелома нарастающих негативных тенденций недостаточно. В производственно-хозяйственной сфере к числу таких структур в первую очередь относятся предприятия-банкроты; в региональных системах таковыми являются *депрессивные территории,* т.е. пространственно-локальные образования, в которых по экономическим, политическим, социальным, экологическим и иным причинам перестают действовать стимулы саморазвития, и, стало быть, нет оснований рассчитывать на автоматическое разрешение кризисных ситуаций.

В то же время в отличие от обанкротившихся предприятий территории как совокупности социально-экономического, природно-ресурсного, экологического, культурно-исторического потенциалов общества, как неотъемлемые составляющие единого государства не могут, естественно, обрекаться на ликвидацию, на механическое прекращение их функций.

Сам факт существования депрессивных территорий делает невозможной реализацию в их пределах конституционных прав, свобод и гарантий, отсюда вытекает безусловная необходимость разработки и использования на федеральном, субфедеральном и местных уровнях комплекса антидепрессивных мер. Это связано с тем, что рано или поздно точки депрессии становятся центрами политических, социально-экономических, экологических напряжений.

Санацией (оздоровлением) территорий называется система мер по решению проблемы депрессивности или отсталости того или иного территориального образования.

Идеология санации депрессивных территорий в переходный период основывается на априорных представлениях о недостаточности ресурсов для общего и относительно равномерного подъема территорий и о предпочтительности концентрации средств в точках наибольшей депрессии с предварительным запуском специально разработанных системных механизмов санации. При этом

требуют решения задачи обоснованного выбора таких экстремальных точек и таких системных механизмов.

Пути санации депрессивных регионов сугубо индивидуальны. Так, санация шахтерских поселков после закрытия шахт не может быть совершенно одинаковой для населенных пунктов, например, в Заполярье и в Ростовской области. При этом не исключается возможность существования идентичных элементов в процессе санации, что позволяет использовать некоторые относительно стандартные процедуры. В ряду таких элементов можно, в частности, назвать новую переквалификацию части трудоспособного населения; создание организационно-правовых предпосылок активизации хозяйственной деятельности, организацию самодеятельного или целенаправленного переселения части жителей на более благоприятные территории и т.д.

Набор, последовательность и целевая ориентация мероприятий по санации в каждом конкретном случае индивидуальны, в силу чего их реализация требует специально разработанной программы.

Определяющим элементом в выборе вариантов санации депрессивных территорий является ее конечная цель. В качестве такой цели могут выступать:

- временная консервация депрессивного состояния (средства внешней по отношению к данной территории поддержки препятствуют дальнейшей деструкции, не устраняя, однако, ее причин);
- реструктуризация (трансформация экономического потенциала, социальная разгрузка территории, устранение причин экологических катастроф и т.д.);
- тотальная санация, т.е. полный вывод из зоны депрессии промышленных объектов, переселение из нее жителей.

До настоящего времени тотальная санация проводилась исключительно вследствие чрезвычайных ситуаций, но в перспективе она может стать одним из типичных способов решения проблемы.

Различия вариантов санации обусловлены не только преследуемой при этом конечной целью, но и содержательной направленностью регулятивных действий по санации региона, их длительностью и др. Так, санация может ориентироваться на содержательные действия по стимулированию, активизации извне экономического и социального потенциала территории, по снятию ограничений саморазвития и т.д. Тем самым делается попытка

устранить основную причину депрессивного состояния: отсутствие стимулов нормальной воспроизводственной деятельности. В данном варианте могут быть использованы приемы установления особых правовых режимов хозяйствования: предоставление налоговых льгот и каникул, условий наибольшего благоприятствования, поддержки отдельных его форм (например, фермерских хозяйств) и т.д. Применимы и самые различные способы активизации населения — от создания новых рабочих мест до изменения форм собственности.

Механизмы проведения санации депрессивных территорий охватывают действия федеральных, субфедеральных и местных органов власти и хозяйствующих субъектов по решению проблем региона. Практически каждое частное действие по санации депрессивных территорий уже сейчас имеет нормативно закрепленный (хотя и не обязательно совершенный) механизм реализации.

Средствами (путями) санации региона являются: действия органов власти по социальной защите населения: мероприятия по банкротству предприятий; регулирование миграции; воздействие на чрезвычайные ситуации; государственная поддержка отраслей и территорий по каналам бюджетов и различных программ; упорядочение отношений собственности; регулирование земельных отношений; формирование и использование бюджетов и налогов; заключение многосторонних соглашений.

Система механизмов санации депрессивных территорий в современных кризисных, переходных, нестабильных условиях станет работоспособной только при опоре на совокупность следующих принципов:

1) *целевая ориентация.* Ни один механизм не должен быть индифферентным по отношению к предмету регулирования; в нем необходимо учитывать реалии и неукоснительно обеспечивать именно конечные результаты санации депрессивных территорий;

2) *системность воздействия.* Механизмы проведения санации следует конструировать так, чтобы они проявлялись во всех аспектах санации одновременно; из них надлежит исключать противодействующие и нестыкуемые компоненты;

3) *многоуровневая поддержка.* Механизмы санации должны быть встроены в политику федеральных, субфедеральных и местных органов власти; следует выделять зоны совместных действий и зоны исключительной компетенции;

4) *концентрация ресурсов.* В механизмах санации необходимо предусматривать аккумулирование и возможное перераспределение ресурсов, поступающих по различным каналам;

5) *упреждающие действия.* Механизмы санации призваны работать с опережением новых депрессивных ситуаций; важно не столько гасить ранее возникшие социальные и иные напряжения, сколько заранее создавать организационно-правовые и иные преграды на пути перерастания депрессивных ситуаций в катастрофические;

6) *операциональность.* Все предлагаемые меры должны укладываться в действующую систему процедур, решений и т.д.;

7) *реальность.* Все предусмотренные программой санации мероприятия необходимо осуществить; лучше отказаться от эффектного намерения, чем получить хотя бы один неудачный результат, способный ухудшить ситуацию;

8) *контролируемость.* Все действия следует проводить в режиме, позволяющем проверить их реализацию и, главное, соответствие полученных результатов целям санации;

9) *гласность.* Депрессивные территории, особенно в период их санации, суть зоны аномально высоких социальных напряжений; первой гарантией успеха санации нужно считать объективное освещение ее целей и процедур, снятие в ходе дискуссий всех возникающих вопросов, оповещение о каждом (удачном и неудачном) шаге санации, особенно в части использования средств.

4.3. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

Структура органов государственного управления в условиях федеративного государства достаточно сильно отличается по регионам страны. Вместе с тем имеются некоторые общие черты, характерные для всех субъектов Федерации.

4.3.1. Задачи государственных органов в области управления экономическим развитием

Создание здоровой рыночной экономики предполагает устранение препятствий, мешающих развитию гражданского общества

и построению новой системы государственного управления. Пересмотр сферы и роли правительства потребовал в России демонтажа таких структур, как промышленные производственные министерства и органы, занимавшиеся распределением ресурсов. В то же время были созданы новые административные органы для обеспечения общественных нужд и управления экономической политикой в рыночной экономике. В новых условиях в задачи государства и правительства входит следующее:

- создание административной и финансовой инфраструктуры для рыночной экономики;
- либерализация цен;
- легализация и правовое оформление частной собственности;
- обоснование и реализация промышленной политики, создание рыночных условий для инвестиций, нововведений и структурных перемен;
- открытие экономики по отношению к мировому рынку;
- управление макроэкономической обстановкой, достижение фискального баланса и проведение взвешенной кредитно-денежной политики;
- координация деятельности центральных, региональных и местных органов власти;
- создание социальной, образовательной инфраструктуры и рынка труда;
- повышение способности правительства по администрированию рыночной экономики, включая эффективную государственную службу.

В формировании социально-правового института государственной службы России большая роль отведена Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утвержден 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ). В соответствии с этим Законом под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Формирование государственной службы Российской Федерации включает в себя образование федеральной государственной службы Российской Федерации и государственной службы субъектов Российской Федерации. По указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 1062 от 17 августа 1999 г. эта структура включает 27 федеральных министерств, 9 государственных комитетов, 3 федеральные комиссии,

14 федеральных служб, 2 федеральных надзора, 8 федеральных агентств, иные федеральные органы исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти являются центральными органами, осуществляющими государственное управление в своей области деятельности в соответствиями с положениями, утвержденными Президентом или Правительством Российской Федерации.

В состав министерств и ведомств, определяющих политику в области социально-экономического развития, входят Министерство экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России), Министерство промышленности и науки и технологий РФ, Министерство финансов РФ, Министерство труда и социального развития РФ, Министерство топлива и энергетики РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ, Министерство путей сообщения РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство РФ по налогам и сборам, Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, а также Центральный банк России, не входящий в число органов исполнительной власти.

Министерство финансов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку единой государственной финансовой, кредитной, денежной политики и нормативно-правовое регулирование на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в финансовой сфере, включая бюджетную, налоговую, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга, в области аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, добычи, производства, переработки драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств, а также выработку финансовой политики в области государственной службы и судебной системы.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере экономического развития, внешнеэкономической деятельности, торговли, таможенного дела, государственной статистики, тарифов субъектов естественных монополий, управления федеральным

имуществом, несостоятельности (банкротства) организаций, управления государственным материальным резервом, кадастра объектов недвижимости, предпринимательства и малого бизнеса.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

В сферу задач Министерства экономического развития и торговли включается анализ экономического положения Российской Федерации и определение принципов и методов регулирования в социально-экономической сфере; разработка принципов, методов и форм реализации государственной структурной и инвестиционной политики в Российской Федерации; разработка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти основных принципов региональной экономической политики, предложений по государственной внешнеэкономической политике Российской Федерации, осуществление государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, координация внешнеторговой деятельности субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, содействие привлечению иностранных инвестиций.

В соответствии с возложенными на него задачами Министерство экономического развития и торговли выполняет весьма широкий перечень функций, среди которых можно выделить следующие:

- разработка с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов и регионов Российской Федерации, отраслей и секторов экономики на кратко-, средне- и долгосрочный периоды, осуществление прогнозных расчетов общеэкономических показателей системы национальных счетов;
- разработка проектов программ и планов действий Правительства Российской Федерации по социально-экономическому развитию страны, а также прогнозных и аналитических материалов по вопросам институциональных преобразований;
- участие в подготовке предложений об общих направлениях финансовой, бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, валютно-кредитной и таможенно-тарифной политики Российской Федерации;

разработка сводного финансового баланса по Российской Федерации, в том числе по субъектам и регионам Российской Федерации, предложений об основных показателях федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации, участие в разработке совместного заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике;

подготовка с участием Министерства финансов Российской Федерации, Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти проекта бюджета развития Российской Федерации на соответствующий год;

участие в разработке экономического обоснования бюджетной политики, отдельных разделов федерального бюджет, а также обеспечение подготовки экономического обоснования и формирование бюджетной заявки на финансирование поставок продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд;

осуществление анализа и подготовки предложений о совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти;

разработка совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной структурной политики и механизмов ее реализации, организация работы по ее проведению;

подготовка с участием федеральных органов исполнительной власти предложений об экономическом механизме рационального использования природных ресурсов, ресурсосбережения и энергосбережения;

разработка с участием федеральных органов власти предложений о развитии государственно сектора экономики Российской Федерации, осуществление анализа и прогнозирования его развития;

подготовка с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти предложений и осуществление методического руководства работой по формированию и реализации федеральных и региональных целевых программ, а также межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, ежегодное предоставление в Правительство Российской Фе-

дерации докладов о ходе реализации федеральных целевых и межгосударственных целевых программ;

- участие в разработке и реализации социальной политики, включая вопросы государственной поддержки и развития отраслей социальной сферы, реформирования жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, политики в области доходов и потребления населения, демографии, миграции, трудовых ресурсов, создания рабочих мест, социального партнерства и социальной поддержки отдельных групп населения с учетом экономических возможностей государства;
- разработка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также с участием соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений по формированию единой государственной политики в области внешнеэкономической деятельности;
- участие в подготовке предложений о реформировании государственной службы и повышении профессионализма государственных служащих, осуществление подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в учебных заведениях, находящихся в ведении Министерства, а также в других учебных заведениях, участие в международном сотрудничестве в этой области.

Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации (Минпромнауки России) осуществляет разработку и реализацию государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики, определяет пути и методы ее эффективного регулирования, обеспечивающие социально-экономический прогресс и устойчивое развитие Российской Федерации.

Основными задачами министерства являются:

- разработка и реализация единой государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики и совершенствование механизмов и форм ее реализации в целях обеспечения устойчивого развития и повышения конкурентоспособности организаций промышленности, других отраслей экономики и социальной сферы, находящихся в ведении министерства;
- государственное регулирование и проведение структурных преобразований в отраслях промышленности, а также координация деятельности в этой сфере иных федеральных

органов исполнительной власти; проведение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти единой государственной научно-технической политики в области развития и реформирования оборонной промышленности;

- анализ финансово-экономического состояния промышленности и науки, разработка соответствующих материалов к комплексному прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации по отраслям и регионам;
- разработка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложений по формированию государственной политики в сфере промышленного, военно-технического, научно-технического и инновационного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и обеспечение их реализации;
- разработка и осуществление мер по сохранению и развитию промышленного и научно-технического потенциала Российской Федерации, его рациональному использованию и адаптации к условиям рыночной экономики;
- формирование и реализация механизмов государственной поддержки промышленной, научно-технической и инновационной деятельности, развития инновационной инфраструктуры рынка наукоемкой продукции и услуг объектов промышленной собственности; содействие развитию конкуренции и инновационного предпринимательства в научно-технической сфере;
- ресурсное обеспечение науки и эффективное использование средств федерального бюджета, выделяемых на развитие фундаментальных исследований и содействие научно-техническому прогрессу;
- организация работы по формированию и использованию государственных и иных ресурсов научно-технической информации;
- определение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти механизмов государственного стимулирования создания, правовой охраны и введения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности и других результатов научно-технической деятельности.

Активную роль в РФ играют органы законодательной и исполнительной власти, принимающие решения в области социаль-

но-экономического развития. Кроме того, заметное воздействие на хозяйственную жизнь в стране и управление ею оказывают различные объединения, ассоциации и союзы юридических и физических лиц, например, такие, как Союз предпринимателей России, Союз банкиров, Общество потребителей и т.д.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, устойчивого развития сельских территорий, **а** также изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания (далее — агропромышленный комплекс и рыболовство).

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по следующим вопросам:

- геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- использование, охрана, зашита лесного фонда **и** водных ресурсов;
- охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охрана атмосферного воздуха;
- совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Министерство транспорта и связи Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере воздушного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильно-

го и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транспорта, дорожного хозяйства, связи и информатизации.

4.3.2. Структура и функции органов управления экономикой региона

В различных субъектах Российской Федерации структура и функции органов управления экономикой различаются. Различны также названия ведомств, занимающихся вопросами функционирования и экономики региона. Вместе с тем имеется целый ряд общих черт, характерных для всех субъектов. В качестве объекта рассмотрения принята некая республика в составе РФ.

Основные задачи **министерства экономического развития:**

- разработка стратегии социально-экономического развития региона, выработка структурной политики, а также системы мер государственного воздействия на развитие экономики в условиях рыночных отношений;
- подготовка предложений по стабилизации и развитию экономики, эффективному использованию производственного и научного потенциала, природных, трудовых, материальных и финансовых ресурсов в целях развития социальной ориентированности экономики региона, повышения уровня жизни проживающего здесь населения;
- определение приоритетных направлений развития экономики региона, его районов и населенных пунктов;
- разработка целевых социально-экономических и инвестиционных программ, проектов и определение источников их ресурсного обеспечения;
- определение инвестиционной политики и регулирование этой деятельности;
- исследование и прогнозирование источников бюджетных поступлений и определение способов их увеличения;
- воздействие на формирование потребительского рынка и его товарное насыщение;
- разработка механизмов регулирования внешнеэкономической деятельности, использования валютных ресурсов;
- разработка стратегии развития различных форм собственности и предпринимательства.

Основные функции **министерства финансов** или органа, занимающегося финансовыми вопросами региона:

- разработка проекта Государственного бюджета региона, руководство и координация его исполнения; финансирование мероприятий, предусмотренных в Государственном бюджете региона;
- анализ действенности налоговой системы, контроль за состоянием бухгалтерского учета, разработка и осуществление мер по их совершенствованию;
- разработка предложений и определение соотношений между средствами Государственного бюджета региона и местных бюджетов;
- обеспечение финансового контроля за правильным и рациональным использованием ведомствами региона бюджетных средств.

Министерство промышленности, транспорта и связи выполняет следующие функции:

- координация работы предприятий и организаций промышленности, транспорта и связи;
- содействие промышленному развитию региона, развитию единого транспортного комплекса, дорожного хозяйства, почтовой, телеграфной, телефонной и радиосвязи;
- прогнозирование динамики производства продукции и услуг этих отраслей;
- координация работ по интеграции производственной кооперации, внедрению новых технологий;
- содействие развитию различных форм собственности, малого предпринимательства, создание условий и предпосылок для конкуренции и преодоления монополизма.

Министерство торговли решает следующие задачи:

- определение основных направлений развития государственной торговли, организация товарообменных и создание резерва товарных ресурсов;
- разработка и проведение совместно с другими органами мер по защите внутреннего рынка, обеспечение реализации товаров из централизованных ресурсов, содействие развитию многообразных форм собственности, предпринимательства;
- создание предпосылок для конкуренции и пресечения монопольных тенденций в отрасли и других сферах, связанных с торговым обслуживанием.

4.3.3. Направления совершенствования работы государственного аппарата в сфере управления экономикой

В условиях переходной экономики происходит непрерывный процесс изменения производственных отношений, соответственно этому видоизменяются и функции исполнительных органов власти. Изменение функций влечет и изменение структуры органов исполнительной власти регионов.

Процесс реформирования структуры исполнительной власти направлен в сторону большего соответствия их функций потребностям переходной экономики. Вместе с тем следует отметить, что до сих пор структура органов управления экономикой региона сохраняет многие черты структуры управления централизованной плановой экономики. Основные министерства и ведомства сохраняют обычную аппаратную структуру, которая не позволяет выполнять на должном уровне такие функции, как прогнозирование социально-экономической ситуации в регионе, проведение ситуационного анализа, разработка методов косвенного регулирования экономических процессов.

Переход к демократическому и правовому государству делает необходимым реформирование государственного аппарата, изменение структуры, функций и способов регулирования его деятельности.

Основными недочетами в работе госаппарата являются:

- неадекватная реакция персонала на новое состояние общества, экономики, на коренное изменение в формах собственности;
- нечеткость разделения функций и полномочий в организационных структурах, недостатки в работе с органами местного самоуправления;
- недостаточный профессионализм многих госслужащих, а также отрицательное воздействие и инерционность старой системы и специалистов, перешедших из нее;
- отсутствие опыта работы с негосударственными структурами;
- медленное освоение опыта функционирования государственных структур и государственных служащих зарубежных государств с развитой рыночной экономикой.

Основными причинами этих недостатков в работе структур госаппарата являются отсутствие теоретической и методологичес-

кой базы работы с персоналом государственного управления, его развитием и формированием в условиях рыночной экономики, слабое развитие профессионального и личностного потенциала служащих, «узость» базы резерва, медленный поиск талантов, отсутствие научной системы подготовки персонала государственной службы.

Для реорганизации государственных органов потребуются выделение ресурсов на создание развернутой инфраструктуры, способной обеспечить подготовку и переподготовку персонала всех уровней управления, проведение научных исследований, введение систем и методов управления, базирующихся на новейших информационно-аналитических технологиях.

Замена административного управления экономическими методами требует коренного изменения системы работы государственного аппарата. Это вызывает не только качественные, но и количественные изменения в формировании аппаратных структур. Должно сокращаться число уровней управления, происходить четкое разграничение государственных, производственных, общественных функций, уменьшаться количество подразделении аппарата управления.

Появление новых критериев эффективности работы аппарата управления тесно связано с новой ролью государства. Результаты исследований западных ученых и практика государственного управления в развитых странах указывают на то, что время независимого действия автоматических рыночных регуляторов экономики уходит в прошлое. Правительства большинства развитых стран мира играют ключевую роль в исправно функционирующей рыночной системе.

В настоящее время первостепенная задача для всех стран с бывшей централизованно планируемой экономикой — построение новых управленческих систем с взаимодополняющими государственными и частными структурами.

В новых условиях государственные органы должны разработать меры государственного регулирования как средство поддержания стратегического равновесия в экономике страны, сглаживающие резкие структурные сдвиги, так и мероприятия, обеспечивающие высокую предпринимательскую и трудовую активность населения.

Управленческий персонал на всех уровнях государственной власти сегодня надо учить не только обоснованию решения экономических проблем, но и современным методам менеджмента, методам достижения соглашений, проведения переговоров, поиску компромиссов, практике принятия стратегических решений

Экономической политике, проводимой ныне нашим правительством, недостает четкой промышленной политики, направленной на инновационное развитие экономики нашей страны.

В настоящее время реформа государственного аппарата выступает не как ограниченное мероприятие, направленное на частичное изменение тех или иных властных и управленческих структур, а как комплексная программа.

Можно выделить следующие направления, по которым происходит модернизация системы государственного управления.

1. *Приватизация.* В широком смысле приватизация означает действия по уменьшению роли правительства и соответственно увеличению значения частного сектора во владении собственностью. Она означает не только передачу госсобственности в частное владение, но и заключение контрактов с частными организациями на выполнение определенных услуг на конкурентных условиях, предоставление гражданам альтернативных возможностей получения услуг и др. Это стало основной стратегией в развитых странах, где государство контролирует незначительную часть собственности. Вместе с тем в ходе приватизации возникают две крупные проблемы — увеличение масштабов коррупции и уменьшение объемов услуг для бедных слоев населения.

2. *Децентрализация.* Децентрализация государственного управления может проходить в виде передачи отдельных полномочий (функций) с федерального уровня на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти. Другим путем является создание автономных структур (коммун, общин, муниципалитетов), располагающих собственными ресурсами для выполнения возложенных на них задач.

В результате формируются более благоприятные условия для улучшения обслуживания населения и повышения эффективности принимаемых решений. Непременными требованиями при децентрализации являются финансовая самостоятельность и ответственность.

3. *Улучшение качества государственных услуг.* В последнее время популярным стал лозунг «создать структуры, ориентированные на потребителей». За ним стоят настойчивые попытки руководителей изменить ценностные ориентиры, сложившиеся в госаппарате, и поставить в центр деятельности государства обслуживание интересов и удовлетворение нужд рядовых граждан.

Причины повышенного внимания к вопросам качества государственных услуг заключаются не только в стремлении учи-

тывать интересы населения, но и в более полном использовании непосредственной связи между уровнем образования, квалификацией, здоровьем граждан и конкурентоспособностью национальных экономик.

Общими моментами являются больший акцент на развитии аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, повышение качества подготовки и принятия решений.

В органах исполнительной власти Российской Федерации занято около 1 млн человек, в том числе почти 400 тыс. на федеральном уровне. Задача состоит в том, чтобы повысить эффективность работы государственных служащих и соответственно более рационально использовать государственные ресурсы.

Качество государственного управления во многом зависит от деятельности *высших руководителей*. Признание их особой роли в формировании эффективной системы госуправления способствовало появлению в ряде развитых стран мира специального института — *службы высших чиновников,* позволяющего отбирать наиболее талантливых и компетентных специалистов, ориентированных не только на карьеру, но и в первую очередь на выполняемую работу.

С этой же целью вводятся стандарты профессиональной компетенции высших чиновников в области менеджмента, от которых сейчас требуются не только знания, но и *новые качества государственных лидеров*. Речь идет о их способности определять стратегические задачи и приоритеты, понимать политический контекст и институциональные факторы, присущие любой ситуации, учитывать позиции и интересы различных групп и изменять баланс сил в нужную сторону, оценивать этические аспекты и социальные последствия решений, обеспечивать соблюдение демократических норм и ценностей, управлять политическими и организационными изменениями с учетом культурных, национальных, институциональных факторов.

Для современной системы государственного управления характерен новый механизм взаимоотношений с обществом, политиками и гражданами. Усложнение социальной структуры общества, появление гражданских движений и инициатив заставляет искать новые механизмы взаимоотношений государственных органов власти с населением и организациями, выражающими различные интересы. Развитие идет по двум направлениям: с одной стороны, предпринимаются усилия по повышению качества услуг, оказываемых государством населению (образование, здравоохране-

ние, социальное страхование и т.п.), с другой — формируются новые механизмы вовлечения граждан в процесс принятия и реализации государственных решений. Это способствует эффективному использованию ресурсов для решения социальных проблем, более точному определению приоритетов государственной политики.

Важнейшими условиями эффективной работы госаппарата являются гласность, публичность и обязательность обоснования принимаемых решений, право граждан на их разъяснение, наказание за предоставление ложной или искаженной информации.

Растущее несоответствие между ограниченностью ресурсов и ростом социальных ожиданий и потребностей различных слоев общества ведет к недовольству населения и отчуждению власти, появлению новых общественных движений, кризису политических институтов. В свя,зи с этим возникает вопрос о системе распределения ресурсов. С одной стороны, она должна быть справедливой в глазах различных социальных групп, с другой — власть вынуждена проводить политику экономии ресурсов и их более рационального распределения. Одним из аспектов данной проблемы является поиск новых моделей принятия решений на государственном уровне по вопросам определения целей и приоритетов государственной политики.

Профессионализм госаппарата обеспечивается рациональным использованием кадрового потенциала и развитием института государственной службы. В современных условиях осуществляется переход от унифицированной *к дифференцированной* системе государственной службы, ведется работа по *кодификации* деятельности чиновников и более четкому определению их обязанностей и прав.

В связи с процессом глобализации следует отметить такие новые моменты, как появление международной государственной службы и формирование бюрократических аппаратов международных организаций (ООН, ЕС, НАТО, АСЕАН, СНГ); выделение оргструктур, отвечающих за взаимоотношения с различными межгосударственными организациями; изменение национальных законодательств с учетом международных соглашений.

Началось создание *Европейского административного пространства* с целью сближения и унификации государственных структур как теперешних, так и потенциальных членов ЕС. В результате общеевропейские проблемы становятся частью повседневной работы госслужащих, от которых требуется знание международного и национального законодательств, иностранных языков, информатики, основ межкультурного общения и т.д.

Разработаны критерии и предложена стратегия административных преобразований для новых членов ЕС, включающая такие этапы, как определение общих принципов государственного устройства, разработка программы изменения законодательства, план формирования государственных институтов.

Модернизация государственного аппарата становится постоянной функцией и одной из основных задач любого правительства. Речь идет о систематическом изучении работы госаппарата, повышении эффективности государственного управления, совершенствовании административных процедур, развитии отношений между гражданами и органами государственной власти. Это ведет к созданию оргструктур, ответственных за разработку и осуществление *административной политики.*

В настоящее время используются методы совершенствования работы госаппарата, как правило, заимствованные из практики частного сектора: тотальное управление качеством, метод лучших показателей, реинжиниринг, проектное управление, стратегическое управление, организационное развитие и др.

В настоящее время назрела необходимость разработки и реализации общероссийской программы реформирования государственной службы. Такая программа призвана обеспечить формирование целостной и непротиворечивой системы государственного управления экономикой в условиях рыночных отношений. Ее задача обеспечить координацию законопроектных и нормативных работ с организационно-управленческими мероприятиями и научными исследованиями.

4.4. САМОРАЗВИТИЕ РЕГИОНА КАК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ[1]

4.4.1. Понятие самовоспроизводства и саморазвития региона

Концепция саморазвития региона универсальна: она отвечает потребностям и возможностям как относительно слабых районов, так и тех субъектов Федерации, которые не нуждаются или почти не нуждаются во внешней поддержке.

[1] Данный параграф написан совместно с Л. В. Потаповым.

Традиционно термин «саморазвитие» относится не к экономике, а к биологии, которая трактует его как умственное или физическое развитие посредством самостоятельных усилий. Прижился он и в философии, где ставится знак равенства между «саморазвитием» и «самодвижением», т.е. движением, источник энергии которого содержится в самом развивающемся объекте.

Под саморазвитием региона понимается настройка его экономики на достижение устойчивого состояния самосовершенствования, т.е. саморегулирование при практическом отсутствии внешнего воздействия. Цель регионального саморазвития — создать в регионе конкурентную среду, побуждающую производителей производить качественные товары, а продавцов — продавать их по доступным ценам, формируемым свободным рынком.

Естественно, экономическая самостоятельность региона не должна вступать в противоречие с целостностью экономического пространства России. Но и при соблюдении этого непременного условия открывается необозримый простор для взаимовыгодного делового сотрудничества, обеспечивающего приток в экономику субъекта Федерации капитала, современных технологий на основе совместных инвестиционных проектов, осуществляемых многими регионами при одновременном налаживании хозяйственных связей с другими странами.

В близком родстве с понятием саморазвития находятся широко известные термины «самоокупаемость», «самофинансирование», «самоуправление», прочно укрепившиеся в научной экономической литературе и в управленческой практике.

Самоокупаемость является основой представлений о хозяйственном расчете предприятий. Под самоокупаемостью понимается возмещение хозяйствующим субъектом текущих производственных затрат за счет выручки от реализации произведенных товаров, выполненных работ и услуг, продажи неликвидов. Самоокупаемость — минимальное требование обеспечения экономической самостоятельности, финансовой независимости субъекта хозяйствования, первый шаг к самообеспечению производства.

Самофинансирование подразумевает помимо текущих и расходы инвестиционного типа (вложения капитала в будущее производство, в его расширение, реструктуризацию, модернизацию, реконструкцию). Самофинансирование субъекта хозяйственной деятельности возможно только при условии получения им прибыли от хозяйственной деятельности или финансовых поступле-

ний из иных источников, не требующих возмещения либо обладающих гарантированными возможностями возмещения.

Самоуправление есть внутреннее управление объектом, системой со стороны субъекта управления, входящего в эту систему, составляющего ее часть. Что же касается регионального самоуправления на уровне субъектов Федерации, то его можно называть таковым со значительной долей условности, поскольку региональное управление есть часть государственного управления, функции и полномочия его разделены с государственными федеральными органами.

Из синтеза перечисленных понятий саморазвитие вбирает в себя их наиболее важные составляющие, но приобретает при этом новое смысловое качество, не присущее каждому из составляющих его понятий, рассматриваемых в отдельности. В этом проявляется известное свойство синергичности категории «саморазвитие» по отношению к составляющим ее частям.

Каждое из исходных понятий, лежащих в основе синтезируемого понятия «саморазвитие региона», относится либо к определенным видам ресурсов (самоокупаемость, самофинансирование), либо к отдельным функциям (самоуправление). Саморазвитие региона гораздо более широкое понятие, охватывающее экономическое использование всех ресурсов региона, включая природные, материальные, трудовые, финансовые, информационные, обмен ресурсами и продуктами экономической деятельности внутри и вне региона, оперативное и стратегическое управление экономикой региона, воздействие на социальные процессы, осуществление региональных программ и участие в целевых региональных программах, регулирование межбюджетных отношений и участие в осуществлении реформ[1].

Саморазвитие не означает отказа региона от федеральной бюджетной поддержки, от других видов помощи. Однако оно отражает осознанную и подкрепленную действием тенденцию движения в этом направлении. Взявший курс на саморазвитие регион делает все от него зависящее для снижения дотационности федеральной поддержки до потенциально достижимого в данных ус-

[1] Необходимо отмстить, что курс на саморазвитис не имеет ничего общего со стремлением к самоизоляции. Скорее, наоборот. Максимальное расширение экономических взаимосвязей, взаимодействия с другими регионами и странами должно рассматриваться как один из решающих факторов успешного саморазвития.

ловиях уровня, который должен быть четко просчитан, а покрытие остальных расходов принимает на себя. Переход к самообеспечению — ближайшая цель саморазвития, достижение финансовой независимости региона от бюджетных и иных ассигнований со стороны Федерации — безусловный приоритет.

Курс на саморазвитие открывает путь к повышению социального статуса региона, приумножению его научно-интеллектуального, образовательного, духовного потенциала. Он включает как необходимую составляющую поддержку национальных традиций, обеспечение экологической безопасности и здоровья населения, заботу о будущих поколениях.

4.4.2. Особенности российских регионов как объектов реализации принципов саморазвития

Региональная дифференциация проявляется в том, что возможности самообеспечения и связанная с ними экономическая зависимость регионов от федерального центра у разных регионов не совпадают. Около десяти субъектов Федерации являются крупными донорами федерального бюджета. Остальные находятся в положении реципиентов.

Однако такое разделение отображает лишь финансовую сторону региональной дифференциации, производную от более глубоких социально-экономических особенностей, в частности от различий в структуре и состоянии экономики, в условиях ее функционирования, в наличии и полноте использования природных, материальных, трудовых ресурсов и, наконец, в уровне жизни населения. Этими различиями обусловлена классификация регионов по степени самообеспеченности и самодостаточности с выделением таких групп, как «нуждающиеся» и «особо нуждающиеся» регионы.

В практике региональной политики советских времен ведущим был принцип «выравнивания». В целях преодоления исторически сложившейся экономической отсталости некоторых национально-территориальных образований национальный доход перераспределялся в их пользу. Ту же самую цель преследовало и размещение производительных сил на территории страны. Такая политика зримо способствовала прогрессу в экономике и социальной сфере, расценивавшемуся как одно из важнейших завоеваний социализма. Время, однако, показало, что у этой медали есть и

оборотная сторона. По сравнению с уровнем 1913 г. отсталые в прошлом регионы действительно уходили далеко вперед, но их отставание все равно сохранялось, в сопоставлении с другими регионами они проигрывали. Навязанное сверху размещение производительных сил не позволило экономике регионов развиваться комплексно. Идея выравнивания обернулась безынициативностью, пассивностью, способствовала укоренению привычки видеть выход из напряженной ситуации только в получении поддержки от федерального центра.

Концепция саморазвития тоже предполагает «выравнивание» — в том смысле, что ее реализация в итоге позволит экономически отсталым регионам подняться до уровня нынешних «доноров». Но подниматься они будут собственными силами, на основе самостоятельно разработанной программы действий.

Методы экономической поддержки регионов со стороны федерального центра можно разделить на прямые и косвенные.

Прямая поддержка предусматривает либо непосредственные финансовые вливания в экономику региона, либо предоставление налоговых и иных льгот, снижающих региональные расходы. Центр помогает регионам прежде всего тем, что передает прибыльные, обладающие рыночной стоимостью объекты федеральной собственности в региональную собственность на безвозмездной основе. Регионы получают из федерального бюджета трансферты в виде государственных субвенций, не требующих компенсации, а также средства из внебюджетных федеральных фондов. Помимо этого федеральный бюджет выделяет средства на осуществление целевых федеральных программ, в состав которых входят региональные подпрограммы. Устанавливаются налоговые, таможенные и иные льготы, приводящие к уменьшению части поступлений, передаваемых субъектами Федерации в федеральный бюджет.

Косвенная поддержка заключается в расходовании средств федерального бюджета или внебюджетных фондов на отраслевые объекты федеральной собственности, расположенные на территории региона. Федеральные финансовые источники кредитуют региональные расходы. Выделяются инвестиции, способствующие поддержанию и подъему экономики региона. Формируются механизмы гарантий, залоговых механизмов на федеральном уровне, способствующих притоку кредитов и инвестиций в регионы. Центр берет на себя содержание федеральных объектов, предприятий, учреждений, расположенных на территории региона.

Конкретными инструментами регионального саморазвития в условиях перехода к рыночным отношениям являются формирование бюджета субъекта Федерации в его взаимосвязи с федеральным и местными бюджетами, поддержка товаропроизводителей и бизнеса, меры по оживлению производства и возбуждению спроса на товары и услуги, дальнейшая приватизация объектов государственной и муниципальной собственности, сопровождаемая реструктуризацией производства.

Финансовый механизм региона — сердцевина концепции его саморазвития. Он представляет собой совокупность методов и средств воздействия на финансовые ресурсы и денежные потоки, в которых участвует регион.

Финансовое обеспечение регионов как одно из определяющих условий их саморазвития зависит не столько от распределения и перераспределения заданного объема бюджетных финансовых ресурсов между федеральным и субфедеральным уровнями, сколько от наполнения бюджетов, поступления средств в бюджеты.

Следовательно, возможности саморазвития региона лишь в малой степени зависят от перекачки денежных средств в региональные бюджеты. На них оказывает влияние главным образом рост доходов предприятий и населения, образующих налогооблагаемую базу. Чем выше будут эти доходы, тем больше налоговых поступлений в бюджет может быть собрано при том же уровне ставок налогообложения, тем богаче станет региональный бюджет, а вслед за ним — и федеральный.

Чтобы заработал финансовый механизм саморазвития, ключевой частью должны стать не распределительные, бюджетно-налоговые отношения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными территориальными образованиями, а финансовые стимулы и рычаги, способствующие росту производства и повышению доходов хозяйствующих субъектов в регионе. Вводя, например, налоговые льготы для предприятий и предпринимателей, мы на какое-то время ослабляем региональный бюджет, зато способствуем подъему производства и росту доходов. В дальнейшем это окупится: возрастет объем инвестиций в производство, увеличатся денежные поступления в бюджеты всех уровней.

Итак, мы видим, как велика роль, которую играет финансово-бюджетный механизм в обеспечении саморазвития регионов. Но очевидна и необходимость трансформации сложившихся бюджетно-финансовых отношений между Федерацией и ее субъектами, преобразования бюджетно-налоговых систем на региональном и местном уровнях.

4.4.3. Местное самоуправление как путь демократизации экономических связей в стране

Местное самоуправление является одной из основ любого демократического строя. Местное самоуправление в России закреплено Конституцией Российской Федерации, где указывается, что единственным источником власти в РФ является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] отражает как общие принципы, так и правовые, экономические и финансовые основы организации местного самоуправления. Согласно ст. 2 этого Закона местное самоуправление — это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций». Отличительными признаками местного самоуправления в РФ являются наличие выборных органов местного самоуправления, установление границ муниципальных образований, выделение муниципальной собственности и формирование местного бюджета.

Законом предусмотрены различные формы осуществления местного самоуправления гражданами РФ: выборы членов представительных органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления; проведение местного референдума, собраний и другие формы прямого волеизъявления граждан; осуществление правотворческой инициативы; обращения в органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление и т.п. Закон гарантирует всем гражданам РФ одинаковые права на реализацию местного самоуправления и на равный доступ к муниципальной службе.

Базовые принципы местного самоуправления зафиксированы Европейской хартией о местном самоуправлении[2]. Хартию под-

[1] См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[2] Европейская хартия о местном самоуправлении была принята на заседании Совета Европы в Страсбурге (Франция) 15 октября 1985 г.

писали правительства большинства стран Европы (в том числе Австрии, Бельгии, Кипра, Дании, Франции, Германии, Греции, Италии, Лихтенштейна, Люксембурга, Португалии, Испании и др.). Россия ратифицировала Европейскую хартию о местном самоуправлении в 1998 г., приняв 11 апреля 1998 г. Федеральный закон № 55 «О ратификации Европейской хартии о местном самоуправлении».

В Хартии указывается, что «органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строяям и что именно на местном уровне может быть осуществлено право граждан на участие в управлении государственными делами, которое относится к важнейшим демократическим принципам, общим для всех государств — членов Совета Европы».

Существование органов местного самоуправления, которые облечены реальной властью, позволяют обеспечить политическая ситуация; устойчивость национальной валюты; эффективное и одновременно приближенное к гражданам управление. Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве любой страны и по возможности в ее конституции.

Под местным самоуправлением в Хартии понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В системе государственного устройства местное самоуправление в процессе самостоятельного решения вопросов местного значения укрепляет основы народовластия, создает условия для обеспечения жизненных интересов населения, позволяет проводить мероприятия, направленные на социальную защиту людей, и т.п.

Сфера компетенции местного самоуправления

К вопросам местного значения относятся: принятие уставов муниципальных образований, внесение изменений в них, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и эксплуатация муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; организация, содержание и развитие учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, учреждений здравоохранения; охрана общественного порядка,

организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения, канализации; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог; благоустройство территории; создание условий для деятельности учреждений культуры, для развития физической культуры и спорта; обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения; участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования и т.п.

Органы государственной власти России и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с установленными законами обладают полномочиями в вопросах регулирования местного самоуправления. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относятся:

- принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
- обеспечение гарантий осуществления закрепленных Конституцией Российской Федерации и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления;
- наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями РФ;
- установление государственных минимальных социальных стандартов;
- регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- принятие федеральных программ развития местного самоуправления;
- компенсация дополнительных расходов, понесенных в результате решений органов федеральной государственной власти РФ;
- регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления; регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и т.д.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

- принятие и изменение законов субъектовФедерации о местном самоуправлении;
- регулирование порядка передачи объектов государственной собственности субъектов РФ в муниципальное владение;

- регулирование отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами;
- обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов РФ с передачей необходимых для их исполнения материальных и финансовых средств;
- обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- обеспечение государственных минимальных социальных стандартов для населения;
- установление и изменение порядка формирования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, определение и изменение их границ и наименований, установление порядка регистрации уставов муниципальных образований и т.п.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории России в городах, сельских поселениях, в различных административных единицах и землях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, районов, сельских округов и т.п. — определяются в соответствии с законами субъектов РФ, а также с учетом исторических и местных традиций. Территорию каждого муниципального образования составляют земли в границах этого образования (вне зависимости от форм собственности и целевого назначения данных земель). Проблемы, возникающие в связи с созданием, объединением, преобразованием или упразднением внутригородских муниципальных административных единиц, а также вопросы, касающиеся их территорий, решаются представительным органом местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований и с учетом мнения населения (а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — на основании законов субъекта РФ). Местное самоуправление на внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется при сохранении единства городского хозяйства согласно уставам и законам данных субъектов РФ.

Каждое муниципальное образование имеет устав, в котором определены: границы и состав территории; вопросы, относящиеся к ведению данного муниципального образования; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наи-

менование и полномочия выборных и других органов местного самоуправления и их должностных лиц; условия и регламент организации муниципальной службы; экономическая и финансовая основа осуществления деятельности местного самоуправления; порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц и т.п. Предметы ведения, объекты собственности, источники доходов между муниципальными образованиями разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города. Устав разрабатывается каждым муниципальным образованием самостоятельно. При этом он должен соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституциям, уставам и законам субъектов РФ. Принимается такой устав представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением. Все остальные нормативно-правовые акты органов местного самоуправления разрабатываются с учетом положений принятого устава.

Экономической основой местного самоуправления являются муниципальная собственность, а также имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления.

К муниципальной собственности относятся: средства местного бюджета; имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия и организации; муниципальные банки, иные финансово-кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта; другое движимое и недвижимое имущество.

Местные финансы формируются за счет средств местного бюджета, государственных и муниципальных ценных бумаг, принадлежащих органам местного самоуправления, а также прочих финансовых ресурсов. Главные принципы организации местных финансов, устанавливающие источники формирования и использования финансовых ресурсов местного самоуправления и основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях (в том числе регламентирующие взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами), а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления определены

в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Формирование и расходование местных финансов осуществляются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, иными правовыми актами органов местного самоуправления и основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности. В соответствии с уставом муниципального образования права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения либо органами местного самоуправления, либо непосредственно жителями муниципального образования. Каждое муниципальное образование формирует собственный бюджет и в процессе осуществления бюджетного регулирования имеет право на получение средств из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Формирование и исполнение местного бюджета реализуется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. Формирование местных бюджетов проводится по единой методологии с использованием государственных минимальных социальных стандартов и социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ и некоторыми государственными полномочиями субъектов РФ структурам местного самоуправления должны передаваться также материальные и финансовые ресурсы, необходимые для реализации этих полномочий.

Глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления несут ответственность за исполнение местных бюджетов согласно федеральным законам, законам субъектов РФ, уставам муниципальных образований.

Органы местного самоуправления могут в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для проведения хозяйственной деятельности. Они вправе также осуществлять внешнеэкономическую деятельность. Кроме того, эти органы могут, используя собственные материальные и финансовые ресурсы, выступать заказчиком на выполнение определенных работ (в том числе по благоустройству территории муниципального образования, по коммунальному обслуживанию населения, по строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, по изготовлению продукции и предоставлению услуг и т.п.).

При возникновении проблем, решение которых не входит в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории данного образования, но не являющимися муниципальной собственностью, строятся на основе заключаемых договоров. Органы местного самоуправления не могут ограничивать хозяйственную деятельность этих предприятий, организаций, учреждений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ), но могут координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии территории.

Местные бюджеты — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Принципы составления, утверждения, исполнения местных бюджетов и источники их формирования определены в Бюджетном кодексе РФ, а также в Налоговом кодексе РФ и в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Проект местного бюджета составляется непосредственно финансовыми органами муниципальных образований на основе прогнозов социально-экономического развития территории, сводных финансовых балансов и других документов, формы которых установлены действующим законодательством. Для обслуживания местного бюджета и управления его средствами местные органы власти в соответствии с уставом конкретного муниципального образования и законодательством РФ вправе создавать муниципальные казначейства и (или) другие финансовые органы.

Основными характеристиками местного бюджета являются общие объемы доходов и расходов бюджета и их дефицит.

Доходы местного бюджета формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов. В доход местного бюджета поступают также доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, которые им подчиняются. Кроме того, в местный бюджет поступают ассигнования для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления для реализации федеральных и региональных законов, и ряд других неналоговых доходов в порядке и по нормати-

вам, которые определены федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления. Однако практика показывает несоответствие полномочий органов местного самоуправления имеющимся у них финансовым ресурсам, примером чего является ситуация с передачей объектов ведомственной социально-культурной сферы на балансы органов местного самоуправления без соответствующих финансовых и материальных средств.

Расходы местного бюджета можно условно подразделить на следующие четыре основные группы: финансирование развития городской инфраструктуры, финансирование текущего содержания учреждений социальной сферы, дотации, социальная защищенность жителей. К первой группе следует отнести финансирование развития городской инфраструктуры, строительства жилья и объектов коммунально-бытового назначения, капвложения в промышленность местного подчинения и городское хозяйство. Удельный вес данной группы затрат в их общем объеме в последнее время снижается (по крайней мере, частично). Это происходит по мере акционирования и приватизации отраслей муниципального хозяйства (в результате чего развитие этих отраслей финансируется главным образом за счет собственников). Вторая группа включает финансирование текущего содержания учреждений социальной сферы: здравоохранения, образования, социального обеспечения, частично культуры и спорта. Сюда же относятся затраты на экологию. Основные расходы на эти цели обеспечиваются именно за счет местного бюджета. По мере перехода к рыночным отношениям учреждения социальной сферы начинают оказывать платные услуги населению или повышать их стоимость. Но без бюджетной поддержки социальная сфера существовать не в состоянии, о чем свидетельствует опыт западных стран. Принципы самофинансирования и самоокупаемости здесь не годятся. Третью группу составляют дотации из местного бюджета. В условиях рыночных отношений они резко сокращаются. Тем не менее продолжают дотироваться расходы на жилищно-коммунальные услуги и эксплуатацию жилых домов (эти затраты постепенно снижаются), на содержание городского пассажирского транспорта; возмещается разница между закупочными и розничными ценами по ограниченному кругу продуктов питания. Четвертая группа расходов обеспечивает социальную защищенность жителей данной территории. Выплачиваются пособия малообеспеченным семьям, инвалидам, многодетным семьям,

доплаты к пенсиям и т.д. Финансируются (частично) мероприятия по обеспечению занятости трудоспособного населения: общественные работы; курсы переподготовки для людей, вынужденных сменить профессию; пособия по безработице. Кроме перечисленных четырех основных направлений, средства местного бюджета направляются на содержание органов местного самоуправления, создание информационных систем, финансирование НИОКР в отраслях местного хозяйства.

Дефицитность местного бюджета и способы ее преодоления. В настоящее время местные бюджеты РФ формируются с дефицитом около 50%. Практически везде местные бюджеты сведены с глубоким дисбалансом, когда наличие собственных финансовых ресурсов не позволяет исполнить все обязанности, возложенные на органы местного самоуправления. Устранение этого дисбаланса в основном достигается за счет финансовой помощи со стороны федерального центра и субъектов. В качестве источников финансирования дефицита используются также муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг, кредиты, полученные от кредитных организаций, бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней, и прочие источники, предусмотренные в Бюджетном кодексе РФ, которые утверждаются органами представительной власти муниципальных образований в решении о бюджете на очередной финансовый год.

В соответствии со ст. 16 «Муниципальные займы» Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» предельная сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15% объема расходной части местного бюджета. Вместе с тем согласно Бюджетному кодексу РФ предельный объем муниципального долга не должен превышать объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. Предельный же размер дефицита местного бюджета не должен превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

Местные налоги и сборы являются главным инструментом реализации экономической политики в регионе. Принимая решение о взимании местного налога, представительный орган местного самоуправления определяет следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, указанных в НК

РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. Все иные элементы налогообложения устанавливаются НК РФ. Вводя новый местный налог, представительные органы местного самоуправления вправе предусматривать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

Наличие разветвленной системы местных налогов в РФ соответствует мировой практике. В развитых странах со сложившейся рыночной экономикой местные налоги, налоговые доходы, поступающие в местные бюджеты, можно классифицировать следующим образом.

1. Собственные налоги, которые устанавливаются местными органами и взимаются лишь на данной территории. Основным среди них, как правило, считается налог на имущество. Из остальных следует отметить промысловые налоги, налоги на сделки, акцизы, налог с продаж.

2. Надбавки к федеральным (общегосударственным) налогам в пользу местных бюджетов.

3. Налоги, взимаемые в виде платы за услуги, предоставляемые на данной территории. Сюда относятся налоги на проживание в гостинице (не путать с платой за гостиничный номер, за пользование электроэнергией, газом, водопроводом, канализацией, услугами связи, автомобильными стоянками и т.д.).

4. Налоги, которые определяют политику местных органов управления. Прежде всего, это экологические налоги, не преследующие фискальных целей, но ориентирующие предпринимателей на выбор эффективных способов ведения хозяйств. Так, невыгодно изготовлять автомобили, не имеющие экологически чистых двигателей. Они не будут пользоваться спросом, ибо их владельцам придется платить очень высокий налог. Невыгодно применять технологии, ведущие к загрязнению природной среды, и т.д.

Основу приоритетов местного налогообложения в РФ должны составлять проблемы рационального природопользования, развития социальной сферы и производства товаров народного потребления, торговли и бытового обслуживания населения. Местным органам власти следует больше заботиться об интересах не только местного бюджета, но и налогоплательщиков (населения), иначе невозможно будет добиться роста налоговой базы и эффективности экономики.

Муниципальный заказ является одним из важных инструментов прямого регулирования муниципальной экономики, средством

управления муниципальным хозяйством. Муниципальный заказ обеспечивает приоритетные потребности местного сообщества в товарах (работах, услугах), а также стимулирует платежеспособный спрос, способствуя установлению и поддержанию связей между производителями и потребителями в тех сферах социально-экономической деятельности, где возможности рыночных механизмов саморегуляции объективно ограничены и не отражают реального соотношения между спросом и предложением. Муниципальный заказ формируется с учетом основных задач и функций, конституционно закрепленных за местным самоуправлением. Основные принципы и порядок формирования, финансирования и размещения муниципального заказа устанавливаются законодательством России, субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Муниципальный заказ оформляется договором между муниципалитетом (органами местного самоуправления) и рыночными агентами, предусматривает экономическую ответственность не только исполнителей, но и всех остальных участников: заказчиков, посредников, институтов, финансирующих исполнение заказа.

Финансирование муниципального заказа может осуществляться за счет средств местного бюджета и привлекаемых внебюджетных источников, включая средства заинтересованных частных, в том числе зарубежных, инвесторов. Заказы размещаются и финансируются через механизм муниципальных контрактов, заключаемых на конкурсной основе между заказчиком и подрядчиком (предприятием, организацией, учреждением), или посредством прямого субсидирования определенных видов товаров (работ, услуг).

Различают два основных типа контрактов: контракты фиксированной цены и контракты возмещаемых издержек. Первые предполагают предварительное определение и фиксирование величины издержек исходя из сложившейся рыночной конъюнктуры, что допускает широкую самостоятельность подрядчика при выполнении заказа. В случае превышения заранее установленной контрактной цены на него ложится и весь финансовый риск. Контракты данного типа получили распространение при размещении заказов на производство и поставку гражданской продукции текущего ассортимента. Контракты второго типа подразумевают оплату и премирование за фактически выполненные работы, что обусловливает необходимость постоянного контроля со стороны заказчика (он же принимает на себя полный или частичный риск, связанный с возможным удорожанием стоимости заказа в процес-

се его реализации). Контракты возмещаемых издержек преобладают при размещении заказов на научно-исследовательские работы (например, при разработке программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования).

В соответствии с законодательством России муниципальные контракты размешаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Муниципальные контракты должны включать в качестве обязательного условия выплату неустойки при нарушении исполнителем условий соглашения. Процедура размещения муниципального заказа оформляется договором между муниципалитетом (органами местного самоуправления) и рыночными агентами, предусматривает экономическую ответственность не только исполнителей, но и всех остальных участников: заказчиков, посредников, институтов, финансирующих исполнение заказа.

В России институт муниципального заказа был учрежден Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 33). В соответствии с вышеуказанным Законом органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, по коммунальному обслуживанию населения, по строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, по производству продукции, по оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, а также иных работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств. В настоящее время институт муниципального заказа закреплен и в других федеральных законах. БК РФ в правовой оборот введены такие понятия, как «муниципальный заказ» и «муниципальный контракт» (ст. 72). Муниципальный заказ — это совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета. Муниципальный контракт — это договор, заключенный органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени муниципального образования с физическими или юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах местного бюджета.

Таким образом, регион является достаточно сложным объектом управления. Его сбалансированное и эффективное развитие в существенной мере определяет эффективность функционирования всей народно-хозяйственной системы. Регулирование регионального развития в прошлом, основными реализующими инструментами которого выступали территориальное планирование и размещение производительных сил, осуществлялось без достаточного учета специфических факторов, определяющих облик и структуру данного региона. Поэтому совершенствование теории и методологии регионального анализа и планирования на современном этапе составляет важное направление улучшения всей системы долгосрочных экономических обоснований и расчетов. В целях создания системы государственного регулирования регионального развития существует необходимость выработки концепции развития региона, вбирающей в себя учет важнейших факторов, формирующих региональную экономику.

Важным направлением научных исследований в области управления региональным развитием является четкое определение понятий и категорий, которыми оперируют исследователи. В результате расплывчатости применяемых ныне понятий невозможно провести четкую границу между проблемами регионального анализа и прогнозирования обобщающих показателей развития и проблемами внутрирегионального анализа и прогнозирования.

В силу этого регулирование регионального развития, основными реализующими инструментами которого выступали территориальное планирование и размещение производительных сил, осуществляется без достаточного учета специфических факторов, определяющих облик и структуру любого региона. Попытка математизации региональных связей особенно отчетливо показывает недостатки существовавшей концепции, в значительной мере сформировавшей нынешнее экономическое положение.

Возрождение России, выход ее экономики из кризиса, интеграция в мировое сообщество не представляются возможными без максимального использования благоприятных и снижения негативных воздействий территориальных факторов, региональных природно-географических, социально-исторических и геополитических условий на социально-экономическое развитие страны. Для достижения экономической и социальной стабилизации и создания условий экономического роста в регионах главной задачей государственных органов власти является осуществление экономических мер инфраструктурного характера.

На уровне региона необходимо определить свой набор основных и дополнительных макроэкономических показателей, характеризующих состояние территориальных социально-экономических систем с точки зрения стабильности их функционирования. В комплекс макроэкономических показателей и индикаторов для региональных экономических систем должны входить показатели, характеризующие ВВП и внутренний доход, изменение уровня цен (инфляции), динамику изменения занятости и уровень инвестиционной активности (ставка банковского кредита) и другие стороны финансовой и хозяйственной деятельности регионов.

Помимо инициативы низовых ячеек рыночной структуры и государственных органов управления для налаживания эффективной работы регионального хозяйственного комплекса необходимо использовать ресурс горизонтального взаимодействия субъектов экономической деятельности. Это касается как взаимодействия администрации регионов, объединяемых в межрегиональные ассоциации, так и корпоративных связей первичных ячеек воспроизводственной деятельности (домашних хозяйств и предпринимателей), объединяемых в корпорации различного типа.

Анализ деятельности действующих межрегиональных ассоциаций как добровольного объединения субъектов управления регионов позволяет отметить в целом весьма эффективный, вполне оправдавший себя механизм экономического взаимодействия территорий, который способствует стабилизации экономики региона, формированию предпосылок экономического роста территорий, улучшению социального положения населения.

Под регулированием социально-экономического развития в регионе следует понимать специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения.

Государственное регулирование регионального развития распространяется на те сферы деятельности, которые имеют отношение к компетенции государственного уровня управления. К ним относятся: политика природопользования, социальная политика и решение проблем занятости, развитие производственных систем, требующих централизованного управления; ценовая и кредитная политика, разработка правовых основ развития хозяйства, определение налоговой политики и ее дифференциация с учетом стимулирования процесса становления рынка в регионе, определение режима внешнеэкономической деятельности региона.

Регулирование территориального развития осуществляется в виде государственной селективной поддержки отдельных регионов. Эта поддержка как совокупность специально организуемых действий политического, правового, социального, финансового, экономического и иного характера призвана:

- во-первых, давать стимулы (в том числе и ресурсные) развитию тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития;
- во-вторых, создавать условия для возникновения и функционирования национально значимых потенциальных «точек роста» (свободных экономических зон, технопарков и т.п.);
- в-третьих, обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (содержание на территории объектов и отраслей федерального значения, финансирование закрытых административно-территориальных образований, содержание курортов и т.п.);
- в-четвертых, формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого экономического и геополитического значения (например, Калининградская область. Дальневосточный регион).

При этом возникает сложная задача объективного отбора только тех наиболее нуждающихся в этой поддержке территорий, на которые можно оправданно потратить государственные ресурсы.

На региональном уровне речь идет о системном и комплексном использовании преимуществ данного региона, о полном использовании всех производственных возможностей, которые предоставлены региону его природно-климатическим, территориальным или природно-ресурсным положением.

К основным принципам государственного регулирования региональной экономики с учетом развития форм организации в условиях трансформации относятся следующие:

а) дозированное сочетание государственного регулирования и рыночного саморегулирования в зависимости от степени адаптации к ним регионов и уровня их депрессивности;

б) обоснование и реализация процедур государственного регулирования региональной экономики в режиме особой ответственности. Процедуры распределения ответственности должны закрепляться в специальных нормативных актах или в актах, регламентирующих порядок осуществления каждого решения;

в) все решения администрации субъекта Федерации о регулирующих воздействиях на экономику региона должны вписывать-

ся в направления его развития, выработанные совместно с федеральными органами власти;

г) каждый регион должен иметь ясную и реалистическую программу своего социально-экономического развития с четко обозначенными целями, в первую очередь рассчитанными на собственные ресурсы.

Государство воздействует на региональное развитие и размещение производительных сил разнообразными административными и экономическими методами. Административное регулирование осуществляется путем утверждения различных юридических актов, регламентирующих права, функции и обязанности субъектов рыночных отношений, в том числе государственных органов. К этой сфере регулирования относятся также государственные заказы, лимиты, квоты, действия государственных органов по лицензированию, выдаче различных разрешений, согласование с ними различных хозяйственных вопросов самостоятельности субъектами рыночных отношений, установление различных отраслевых норм, норм амортизации и др.

Вопросы для самопроверки

1. Каковы принципы государственной региональной политики?
2. Каковы цели региональной политики в экономической сфере?
3. Каковы цели региональной политики в социальной сфере?
4. Проведите ранжирование целей регионального регулирования.
5. Определите понятие регионального экономического пространства.
6. Каков перечень объектов государственного регулирования экономики в регионе?
7. Каковы структурные составляющие регионального экономического интереса?
8. Каковы каналы воздействия носителей и выразителей хозяйственных интересов на государственную экономическую политику?
9. Дайте перечень важнейших хозяйствующих субъектов региона.
10. Определите типы регионального развития и дайте их основные характеристики.
11. Каковы причины и факторы дифференциации социально-экономического развития регионов?
12. Определите пути снижения дифференциации регионов.
13. Каковы основные принципы поддержки депрессивных регионов?
14. Назовите средства (пути) санации региона.
15. Каково соотношение понятий: «саморазвитие», «самоокупаемость», «самофинансирование» и «самоуправление» региона?
16. Каковы средства экономической поддержки регионов со стороны федерального центра?

Раздел II

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Управление региональной экономикой осуществляется в целях ее эффективного развития, а также органичного встраивания экономики региона в экономическое пространство страны. Путь решения этой задачи — совершенствование специализации регионов в сочетании с экономически обоснованным повышением комплексности хозяйства на пути вовлечения в хозяйственный оборот новых экономичных природных ресурсов, лучшего использования трудового потенциала и имеющегося производственного аппарата, рационализации размещения производительных сил и транспортно-экономических связей.

Глава 5

СИСТЕМА ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В процессе регулирования территориального развития определяющее значение имеют показатели, характеризующие степень развития производительных сил, темпы и уровни развития регионов хозяйства, их структура. На их основе определяются показатели эффективности хозяйства региона, проводятся сопоставления экономического и социального развития отдельных частей страны.

Регулирование территориального развития органически связано с развитием отраслей (предприятий), так как это — две формы единого процесса общественного разделения труда. Только правильное их сочетание позволяет обеспечить комплексное развитие региона. Управление региональным развитием призвано также обеспечивать соответствие между состоянием природной, социальной и экологической среды, определенные пропорции между различными элементами, в совокупности представляющими экономику региона. Еще одним важным пунктом, на котором базируется региональное управление, является сочетание обще-

государственных интересов с инициативой и интересами региона и муниципалитетов.

Для эффективного развития экономики региона необходимо государственное регулирование хозяйственной деятельности, включая разработку **системы инструментов государственного воздействия на экономику регионов.**

Системы инструментов государственного воздействия на экономику регионов в условиях рыночных отношений включают по крайней мере **три взаимосвязанных элемента:**

- государственные документы, ориентирующие хозяйственные субъекты регионов в складывающейся в будущем экономической ситуации;
- государственные документы, позволяющие государственным органам власти активно воздействовать на происходящие процессы;
- законодательные акты, регламентирующие деятельность всех агентов воспроизводственной деятельности в регионе.

5.1. СИСТЕМА ИНСТРУМЕНТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА ОРИЕНТИРУЮЩЕГО ПЛАНА

Система инструментов государственного регулирования экономического развития региона **ориентирующего характера** включает: генеральную схему развития и размещения производительных сил страны, прогноз социально-экономического развития регионов, стратегический план развития региона, индикативный план развития экономики региона.

5.1.1. Генеральная схема развития и размещения производительных сил страны

Генеральная схема развития и размещения производительных сил представляет собой прогнозный документ стратегического характера, содержащий научное обоснование развития и размещения производительных сил на перспективу. Она разрабатывается в целях повышения эффективности общественного производства на основе совершенствования территориального разделения труда, комплексного экономического и социального развития регионов

страны[1]. Исходной базой **Генеральной** схемы служат прогнозные разработки по развитию экономики в целом, отдельных отраслей, а также регионов на перспективу.

Генеральная схема развития и размещения производительных сил содержит положения, отражающие различные аспекты развития экономики страны и размещения производительных сил по ее территории. По опыту прошлого[2] Генеральная схема должна иметь следующую структуру.

1. Анализ развития и размещения производительных сил за базисный период.

2. Задачи развития и размещения производительных сил на перспективу, которые определяются на основе прогноза уровней развития экономики страны на перспективу с учетом долгосрочных задач и предпосылок в соответствии с экономической стратегией развития страны.

3. Объективные предпосылки и условия размещения производительных сил в перспективе.

4. Социальные проблемы размещения, направления и масштабы территориального перераспределения трудовых ресурсов, развитие региональной социальной инфраструктуры, рост уровня жизни в субъектах Федерации.

5. Прогноз развития и размещения отраслей народного хозяйства, межотраслевых комплексов и предприятий. В данном разделе делаются расчеты роста основных производственных фондов и мощностей на базе прогноза динамики национального дохода и объема капитальных вложений, определения трудового потенциала, оценки разведанных и прогноза потенциальных природных ресурсов (топливно-энергетических, минерально-сырьевых, водных, лесных, земельных). Даются рекомендации по очередности и объемам поисковых разведочных работ по регионам страны, оценивается воздействие научно-технического прогресса на размещение производительных сил. выявляются районы с напряженной экологической ситуацией, проводится оценка возможностей сохранения и улучшения природной среды.

[1] В настоящее время Генеральная схема развития и размещения производительных сил не является законодательно утверждаемым документом.

[2] Впервые Генеральная схема была составлена на 1971—1980 гг. В свое время была разработана Генеральная схема на 1986—2000 гг.

6. Выявление проблем экономического и социального развития регионов страны. Проработка комплексных программ развития отдельных регионов типа Программы развития Нечерноземной зоны, зоны БАМ, Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

7. Оценка влияния международного разделения труда (глобализации экономических связей) на размещение производительных сил страны.

8. Расчет экономической эффективности предлагаемых изменений в региональной структуре народного хозяйства.

При разработке Генеральной схемы предусматривается **вариантность в развитии и размещении производства** отдельных отраслей и регионов.

Одна из главных задач составления Генеральной схемы состоит в **обеспечении согласованности отраслевого и территориального развития** по основным показателям реального сектора экономики, сбалансированности территориальных ресурсов многоцелевого назначения (трудовых, природных) с потребностями отраслей в них в территориальном разрезе.

Наряду с Генеральной схемой целесообразно разрабатывать отраслевые схемы развития производства, а также территориальные схемы развития и размещения производительных сил регионов страны, отраслевые схемы развития производства.

Отраслевые схемы развития производства содержат два основных раздела: анализ развития и размещения отрасли за базисный период и обоснование развития и размещения отрасли в перспективном периоде.

Потребность в продукции отрасли (производства) на перспективу обосновывается исходя из стратегии развития экономики страны, утвержденных целевых комплексных программ, она включает потребности домашних хозяйств, государства и потребности смежных отраслей. Распределение продукции отрасли по территории страны принимается в соответствии с принципом абсолютных и сравнительных преимуществ. Потребность в продукции производственного назначения обосновывается исходя из намеченных объемов производства на предприятиях-потребителях в территориальном разрезе.

Территориальные схемы развития производства содержат обоснование развития и размещения производительных сил региона на перспективу. Вместе с ними разрабатываются схемы формирования и развития ТПК, районные планировки и другие документы.

В территориальных схемах обосновываются направления производственной специализации и комплексного экономического и социального развития региона исходя из природных и социально-экономических предпосылок, выявляются территории, ограниченные для размещения производства, в частности из-за экологических соображений, а также территории, приоритетные для строительства крупных предприятий определенного профиля. Определяются эффективные варианты размещения предприятий различных отраслей, формирования ТПК и промышленных узлов, направления хозяйственного освоения новых территорий. Рассматриваются вопросы развития средних и малых городов. Определяется перечень важнейших проблем для разработки целевых комплексных программ, дается оценка эффективности намечаемых направлений развития и размещения производительных сил, особое внимание уделяется вопросам социального развития, системе внутрирайонного расселения и развитию сферы обслуживания.

Еще одним документом, носящим индикативный характер, является районная планировка. **Районная планировка** — вид проектно-планировочных работ, предназначенных для **рациональной организации территории** в целях обеспечения оптимальных условий для развития производства, совершенствования существующих и создания новых систем расселения, межселенного обслуживания населения, охраны окружающей среды, сохранения памятников материальной культуры, защиты населенных пунктов и территорий от опасных геологических и гидрогеологических процессов с учетом эффективного и комплексного использования природных, энергетических, материальных и трудовых ресурсов. В зависимости от местных особенностей задачи районной планировки конкретизируются в каждом случае при комплексном подходе с вариантной проработкой проектных решений.

Основными структурными элементами районной планировки являются схемы и проекты, разрабатываемые на 20 лет вперед. Схемы и проекты районной планировки являются ориентирующими документами, разрабатываются в увязке с комплексной программой развития экономики региона.

Принципиальные решения районной планировки используются при разработке генеральных планов населенных пунктов, групп промышленных узлов, аграрно-промышленных комплексов и объединений, национальных парков, заповедников, курортов и туристских комплексов, проектов межхозяйственного и внутри-

хозяйственного землеустройства, лесоустройства, зеленых зон городов, размещения объектов различных отраслей народного хозяйства и культурно-бытовых центров межселенного значения.

В структуру районной планировки как документа входят графические материалы и пояснительная записка с технико-экономическими показателями.

К числу основных графических материалов, входящих в состав районной планировки, относятся: план современного использования территории (опорный план); схема комплексной оценки территории, схема охраны природы; проектный план региона с выделением внутренних административных составляющих.

Пояснительная записка включает содержательный анализ современного положения, а также предложения по функциональному зонированию территории, включая проекты размещения объектов народного хозяйства, совершенствованию системы расселения, развитию существующих и созданию новых населенных пунктов, развитию транспортных и инженерных коммуникаций, развитию и размещению зон отдыха, объектов строительной индустрии.

5.1.2. Прогноз социально-экономического развития региона

Анализ и прогнозирование социально-экономического развития является отправной точкой работы по управлению региональным развитием. На основе обоснованного прогноза определяются цели социально-экономического развития региона, уточняются программные мероприятия и приоритеты в развитии регионального хозяйственного комплекса.

Прогнозирование социально-экономического развития региона — предвидение будущего состояния экономики и социальной сферы, составная часть государственного регулирования экономики, призванная определять направления развития регионального комплекса и его структурных составляющих. Результаты прогнозных расчетов используются государственными органами для обоснования целей и задач социально-экономического развития, выработки и обоснования социально-экономической политики правительства, способов рационализации использования ограниченных производственных ресурсов.

В состав прогноза социально-экономического развития региона входят **набор частных прогнозов,** отражающих будущее отдель-

ных сторон жизни общества, **и комплексный экономический прогноз,** отражающий в обобщенной форме развитие экономики и социальной сферы региона.

В **частных прогнозах** оцениваются:

- демографическая ситуация в регионе;
- состояние природной среды, включая такие сферы, как разведанные запасы природных ископаемых, земельные, водные и лесные ресурсы;
- будущее состояние научно-технических достижений и возможность их внедрения в производство;
- основные факторы производства (капитал, труд, инвестиции);
- величина и динамика спроса населения на товары и услуги;
- платежеспособный спрос населения на отдельные товары и услуги;
- темпы развития отдельных отраслей народного хозяйства, территорий и других общественно значимых сфер деятельности.

В **комплексном экономическом прогнозе** отражается будущее развитие экономики региона как целостного образования. Разработка комплексного прогноза базируется на научных основаниях, которые адекватно объясняют функционирование и развитие регионального хозяйственного комплекса.

По временному горизонту комплексные прогнозы экономического развития регионов можно подразделить на три вида: долго-, средне- и краткосрочный.

Долгосрочный прогноз разрабатывается один раз в пять лет на десятилетний период. Он служит основой для разработки концепции социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. В целях обеспечения преемственности проводимой экономической политики данные долгосрочного прогноза используются при разработке среднесрочных прогнозов, концепции и программ социально-экономического развития страны.

Среднесрочный прогноз социально-экономического развития страны разрабатывается на период от трех до пяти лет с ежегодной корректировкой данных. Он служит основой для разработки концепции развития экономики в рамках среднесрочной перспективы. В целях всеобщего ознакомления данные долго- и среднесрочных прогнозных расчетов, а также концепции социально-экономического развития публикуются в открытой печати.

Краткосрочный прогноз социально-экономического развития разрабатывается ежегодно и служит основой составления проекта государственного бюджета.

Вышеназванные документы являются составной частью пакета, представляемого Правительством России Федеральному собранию. В состав этого пакета входят:

- данные о социально-экономическом развитии страны за прошедший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;
- проект сводного финансового баланса на территории России;
- перечень основных социально-экономических проблем (задач) развития, на решение которых будет направлена политика Правительства РФ;
- перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию в предстоящем году за счет средств федерального бюджета;
- перечень и объем поставок продукции для государственных нужд по укрупненной номенклатуре;
- проектировки развития государственного сектора экономики.

Наряду с этим Правительство России представляет проекты законов, которые оно считает необходимым принять для успешной реализации намеченных задач.

В качестве рабочих **инструментов комплексного прогноза** используются: **экстраполяция** сложившихся в прошлом тенденций в развитии экономики и социальной сферы на будущее, **эконометрические расчеты** на базе данных системы национального счетоводства, **система макроструктурных моделей,** включающая модифицированную модель межотраслевого баланса, модель динамики капитала и инвестиций в реальный сектор экономики. Эта модель пока не имеет завершенного вида **и** используется лишь для экспериментальных прогнозных расчетов.

Возможны два принципиально различных подхода к прогнозированию экономических объектов: генетический и телеологический.

Генетический подход основывается на анализе предыстории развития объекта, фиксирует его основополагающие факторы, определяющие особенности развития. На этой основе делаются выводы относительно состояния прогнозируемого объекта в буду-

щем. Этот подход в большей мере присущ «сторонним наблюдателям» происходящих процессов. Целевые установки социально-экономического развития при этом подходе не играют особой роли. Наиболее ярким представителем данного подхода в нашей стране являлся Н.Д. Кондратьев с его теорией «длинных волн».

Телеологический подход (от греч. *telos* — цель) больше присущ активным участникам происходящих в экономике процессов. Он базируется на целевых установках развития данного объекта и степени его приближения к поставленным задачам. Наиболее ярким представителем и защитником этого подхода в прогнозировании экономики являлся С.Г. Струмилин.

Методологические и методические проблемы прогнозирования социально-экономического развития являются прерогативой тех организаций, которым правительство поручает разработку прогнозов. В частности, сводный экономический прогноз разрабатывается Министерством экономического развития и торговли РФ. Именно оно и отвечает за методологию и методику разработки прогноза.

Разработка комплексного **экономического прогноза** региона преследует две цели. Во-первых, он должен предоставить правительству региона информацию для принятия решений в области экономической и социальной политики. Во-вторых, его показатели служат основой для разработки показателей проекта государственного бюджета региона.

Проблемы информационного обеспечения прогнозирования. Государственное прогнозирование базируется на информации, предоставляемой соответствующими органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Основным органом по предоставлению информации является Государственный комитет по статистике, который через сеть своих региональных органов собирает первичную информацию, обобщает ее и официально публикует. Другие министерства и ведомства несут ответственность за предоставление информации по сферам их ведения (по денежно-кредитной сфере — Центральный банк, по исполнению бюджета — Министерство финансов, по таможенной статистике — Государственный таможенный комитет, и т.д.).

Система **национальных** счетов является сводным и обобщающим инструментом проведения экономических расчетов. Региональная система национальных счетов обеспечивает целостное видение экономических процессов прежде всего в форме потоков **финансовых ресурсов,** что в основном раскрывает сущность про-

исходящих процессов в экономике рыночного типа. Она позволяет определить обобщающие показатели развития отраслей, секторов и институциональных единиц на различных стадиях процесса воспроизводства и взаимно увязать эти показатели между собой.

Каждой стадии воспроизводства соответствует специальный счет или их группа. Это позволяет проследить движение массы произведенных товаров и услуг, а также добавленной стоимости через цикл воспроизводства, от производства до использования.

Комплекс сводных таблиц системы национальных счетов может применяться как при проведении макроэкономических расчетов, так и в процессе обобщения отдельных разделов прогноза в единое целое.

Теоретическая база прогнозирования регионального развития. Прогноз социально-экономического развития региона базируется на определенных научных теориях, объясняющих особенности функционирования и развития регионального хозяйственного комплекса. Эти теоретические постулаты в основном те же, что и для национальной экономики.

Теория стадий экономического роста У. Ростоу. Согласно этой теории выход из состояния слаборазвитости может быть описан серией стадий (шагов), через которые должна пройти любая страна.

У.Ростоу выделял пять стадий движения традиционного общества к зрелости: 1) традиционное общество; 2) созревание предпосылок для рывка; 3) рывок к самоподдерживаемому росту; 4) переход к технологической зрелости; 5) эра массового потребления. Каждая из этих стадий имеет свою внутреннюю структуру и логику развития. По мнению автора теории, они не только характеризуют элементы теории экономического роста, но вместе с тем являются, пусть весьма неполной, теорией всемирной истории.

Неоклассическая теория роста. Одним из главных пунктов неоклассической теории является тезис, согласно которому либерализация внутреннего рынка и внешней торговли увеличивает сумму внутренних и внешних иностранных инвестиций в стране и ускоряет накопление капитала. В свою очередь это ведет к росту капиталовооруженности и производительности труда и уровня душевых доходов.

Традиционно неоклассические модели роста строятся на моделях Харрода—Домара и Солоу—Тинбергена, которые среди всех прочих факторов роста отдавали приоритет сбережениям. Согласно неоклассической теории экономический рост обусловлен тремя главными факторами:

- ростом количества и качества применяемого труда (через прирост населения и развитие системы образования);
- накоплением капитана(через сбережения и инвестиции);
- прогрессом **в** технологиях.

В условиях открытой экономической системы (при наличии внешней торговли и притока иностранных инвестиций) увеличение доходов происходит по достижении более высокого уровня развития, когда начинается перелив капиталов из богатых стран в бедные, где коэффициент «капитал — доходы на инвестиции» выше.

Теория развития А.Льюиса является одной из известнейших теоретических конструкций развития, в центре внимания которой находится структурная трансформация натуральной потребительской экономики — модель А.Льюиса. Созданная им двухсекторная модель является господствующей теорией развития для трудоизбыточной экономики стран «третьего мира».

В модели А.Льюиса экономика состоит из двух секторов. Во-первых, это **традиционный сектор** с натуральным сельским хозяйством, скрытым перенаселением и нулевой предельной производительностью труда. Такая ситуация позволила Льюису ввести понятие избыточной рабочей силы в этом секторе. которую можно изъять оттуда, не уменьшая объем производства. Во-вторых, существует **высокопроизводительный современный сектор,** к которому относится городская промышленность и в который постепенно перемещается рабочая сила из сельского хозяйства.

Основное внимание **в** модели А.Льюиса уделено миграции рабочей силы из деревни **в** город и росту производства и занятости в современном секторе. Как миграция, так и занятость в современном секторе зависят от экономического роста внутри него, что, в свою очередь, определяется накоплением капитала и уровнем инвестиций в промышленность. Такие инвестиции производятся за счет реинвестирования прибыли капиталистами современного сектора. Заработная плата предполагается фиксированной на уровне, несколько превышающем средние доходы работника традиционного сектора. При фиксированной заработной плате в городе предложение рабочей силы из деревни рассматривалось А.Льюисом как абсолютно эластичное.

Данная модель может быть приспособлена для описания взаимосвязей экономических переменных **в** отдельных регионах России.

Модель структурных преобразований Х.Ченери акцентирует внимание на механизме превращения преимущественно аграрной

экономики стран «третьего мира» в хозяйство с более развитой отраслевой структурой и более высоким уровнем урбанизации.

При проведении анализа используются такие неоклассические понятия, как цены и распределение ресурсов. Ведущая гипотеза теории структурных сдвигов состоит в том, что развитие есть одновременный процесс роста и различных сопутствующих изменений, более или менее одинаковых для всех стран. Однако при этом допускаются различия между странами в темпах и формах развития в связи с целым рядом специфических факторов. К ним относятся природные ресурсы и размер страны, цели и средства государственной политики, доступ к иностранным инвестициям и технологиям, внешнеторговое положение страны.

Инструментарием моделирования выступают современные эконометрические методы. При моделировании структурных преобразований наряду с моделью трудоизбыточной экономики А.Льюиса широко используется эмпирический анализ форм развития, проводимый Х.Ченери. Последний является специалистом в области межотраслевого баланса.

Эмпирические исследования структурных сдвигов показывают, что темпы и формы развития могут различаться в зависимости как от внутренних, так и от внешних факторов, многие из которых неподконтрольны отдельной стране. Несмотря на эти различия, сторонники модели структурных сдвигов утверждают, что можно выделить ряд направлений и форм развития, общих почти для всех стран. На них можно воздействовать через государственную политику, рациональную организацию внешней торговли и программы внешней помощи развитию. Из этого сторонники структуралистской школы делают достаточно оптимистичный вывод, что «правильный» выбор экономической политики способен привести к самоподдерживаемому росту.

Теории внешней зависимости. Сторонники этой теории пытаются доказать, что «третий мир» отстает в своем развитии из-за хищнической деятельности ведущих капиталистических стран и созданных ими международных организаций, а не из-за чрезмерного вмешательства государства в экономические процессы. По мнению сторонников этой теории, обнаруженные структуралистами общие черты в развитии многих стран (как богатых, так и бедных) имеют лишь ограниченное практическое значение, поскольку не раскрывают ключевых факторов, определяющих динамику развития отдельных стран, и, самое главное, отвлекают вни-

мание от тех реальных проблем и сил в мировой экономике, которые воспроизводят бедность стран «третьего мира».

В настоящее время последователи неоклассической школы одержали верх в двух ведущих международных институтах — МВФ и Всемирном банке, а такие организации, как Международная организация труда (МОТ), Программа развития ООН (ПРООН), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), где всегда были сильны позиции представителей «третьего мира», утратили былое влияние. Главным аргументом в пользу необходимости ухода государства из экономики для неоклассиков является нерациональное распределение ресурсов в «третьем мире» из-за искажений цен, вызванных вмешательством государства. Теоретики неоклассической школы утверждают, что именно вмешательство государства тормозит экономический рост в странах «третьего мира». Неоклассики считают, что можно ускорить рост, поощряя свободные рынки, приватизацию государственных предприятий, устраняя преграды для экспорта и привлекая иностранные инвестиции. Смысл всех этих мер состоит в уменьшении вмешательства государства в экономику, сокращении искажений цен на рынках товаров, факторов производства и финансовых услуг.

По мнению неоклассиков, для успеха развития нужны не рост иностранной помощи, не попытки контролировать рост населения или вводить более эффективное центральное планирование, а поощрение свободных рынков, развитие предпринимательской инициативы, с тем чтобы «невидимая рука» рынка привела к рациональному распределению ресурсов и тем самым — к ускорению роста. Против этого подхода выступают сторонники теории внешней зависимости.

5.1.3. Стратегическое планирование регионального развития

Стратегический план развития региона — этоуправленческий документ, который содержит взаимосвязанное описание различных аспектов деятельности по развитию региона. Подготовка такого документа предусматривает:

- постановку целей развития региона;
- определение путей достижения поставленных целей;
- анализ потенциальных возможностей, реализация которых позволит достичь успехов;

- разработку методов организации движения по избранным направлениям;
- обоснование рациональных способов использования ресурсов.

Стратегический план социально-экономического развития региона — это индиктивный документ, который позволяет администрации региона и региональному сообществу действовать совместно. Это — документ не исключительно администрации, а в большей мере всех субъектов процесса регионального развития, включая экономических агентов и участников политического процесса. Это — не директива сверху, направленная от региональной администрации к предпринимателям и жителям региона, а ориентир, выработанный с участием всех агентов экономической деятельности.

Такой план предусматривает взвешенные и согласованные действия всех субъектов по решению имеющихся проблем. Он представляет собой инструмент налаживания партнерских отношений, механизм определения и осуществления эффективных стратегических действий во всех сферах жизни региона.

К основным характеристикам стратегического плана социально-экономического развития региона относятся:

- выделение сильных и слабых сторон региональной экономики, стремление усилить, развить, сформировать конкурентные преимущества региона с ориентиром прежде всего на создание лучших условий жизни людей;
- краткие идеи и принципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития;
- партнерское взаимодействие всех региональных сил.

Составляющей стратегического плана развития региона должен стать прилагаемый к нему план действий администрации по реализации намеченных мероприятий.

Этапы разработки стратегического плана социально-экономического развития региона включают:

1) оценку достигнутого уровня и особенностей социально-экономического развития региона, предполагающую также проведение анализа региональной ресурсной базы этого развития;

2) выработку концепции развития экономики региона, проработку сценариев модернизации регионального хозяйства в целях

адаптации последнего к новой системе межрегиональных связей и взаимозависимостей;

3) выбор и обоснование направлений перспективного развития региона.

Эти направления классифицируются в зависимости от возможных, определенных на основе предварительного анализа сценариев перспективного развития, основанных на расчетах различных вариантов специализации регионального хозяйственного комплекса.

Исходным пунктом разработки концепции должно стать определение целей развития региона, а также его отраслевых приоритетов («полюсов» развития региона). Основная **цель развития региона** видится в решении проблемы самодостаточности региона, т.е. способности самостоятельно выполнять полный набор функций, определенный его статусом.

Основной целевой установкой стратегического плана развития региона является повышение уровня и качества жизни населения региона. Для повышения жизненного уровня населения предлагается формирование и выполнение «социального заказа». В понятие «социальный заказ» входит набор услуг, необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения.

Для реализации этой установки разрабатываются следующие нормативы:

- достигнутые в настоящее время нормативы потребления товаров и услуг;
- фактический уровень потребления в развитых странах;
- рациональные нормативы.

В грубо обобщенном виде альтернативы регионального развития можно определить следующим образом:

1) стратегия роста, которая осуществляется путем значительного ежегодного превышения уровня краткосрочных и долгосрочных целевых параметров над уровнем показателей предыдущего года (она применяется, как правило, в динамично развивающихся регионах, имеющих значительный потенциал);

2) стратегия ограниченного роста, для которого характерно установление целей от достигнутого уровня, скорректированного с учетом инфляции (эту стратегию выбирают в основном регионы со стабильной экономической ситуацией, не желающие сильно рисковать в выборе вариантов развития);

3) стратегия сокращения (эту альтернативу выбирают в случае неизбежной стагнации производства в регионе в целях смягчения негативных последствий и называют стратегией последнего сред-

ства, поскольку уровень поставленных целей ниже достигнутого в прошлом).

В этой стратегии может быть несколько вариантов: санация или полная ликвидация неэффективных производств; отсечение лишнего, т.е. свертывание тех производств, экономическая неэффективность которых обусловливает падение результатов по региону в целом; сокращение и переориентация: ликвидация части производств с направлением высвобождаемых средств в перепрофилированные и модернизированные предприятия региона.

Определение **«полюсов» регионального развития** является важнейшей задачей при разработке стратегии развития региона. Главным направлением реформирования экономики большинства регионов на современном этапе выступает постепенное движение к формированию нового общественного уклада постиндустриального типа на основе использования новых технологических способов производства в условиях многоукладной социально ориентированной экономической системы с современными характеристиками качества жизни населения и с активной ролью государственных органов в регулировании экономики.

Важным принципом развития отраслей социальной сферы будет снижение давления данных отраслей на бюджет региона с одновременным увеличением финансирования данных отраслей в бюджете.

Реализация этого положения означает:

- расширение возможных источников финансирования отраслей социальной сферы, привлечение для этого средств населения и предприятий на взаимовыгодных условиях вплоть до создания предприятий со смешанным капиталом в бюджетных отраслях социальной сферы;
- снижение затратности социальной сферы за счет режима экономии ресурсов, проведение адресных социальных мероприятий, структурной перестройки и расширения самоокупаемых видов деятельности, в связи с чем учреждения и предприятия социальной сферы должны пользоваться режимом налоговых льгот и наибольшего благоприятствования;
- проведение политики развития конкуренции на рынке социальных услуг с обязательным контролем органов регионального управления за качеством услуг; стимулирование создания конкурентной среды на монопольных рынках социальных услуг; проведение конкурсов и торгов за право

выполнения социальных услуг; формирование муниципального заказа на социальные услуги по всем основным видам социальной сферы.

Еще одним направлением модернизации региона является обеспечение условий экономического роста на базе расширения производства **конкурентоспособных товаров,** поддержки инновационных производств и новых технологий.

Регион должен более активно участвовать в формировании приоритетных направлений по развитию предприятий всех форм собственности и уровней подчинения. В основу должно быть заложено преимущественное развитие отраслей, работающих для обслуживания населения. В связи с этим реструктуризация промышленности, особенно крупных предприятий, должна предусматривать поддержку тех предприятий, которые в результате проводимых исследований рынка имеют реальный платежеспособный спрос на продукцию. Необходимы также поддержка инновационного типа развития и налаживание конкурентоспособных на других рынках производств.

Для решения задачи реструктуризации промышленности на первых этапах предусматривается выделение **приоритетных отраслей экономики** и **предприятий-лидеров,** позволяющих обеспечить сбалансированный рост производства по всем отраслям. Поддержка предприятий-лидеров позволит создать необходимую финансовую устойчивость экономики региона, станет источником увеличения занятости населения, обеспечит работой предприятия сопутствующих отраслей по кооперационным связям, сконцентрирует финансовые ресурсы на прорывных направлениях экономики, не распыляя их. Такая поддержка предполагает более тесные связи между предприятиями как одной отрасли, так и в рамках межотраслевой кооперации с целью поэтапного включения в процесс развития всех предприятий региона.

Реструктуризация промышленности предполагает увеличение гибкости и адаптируемости предприятий, **поддержку малого и среднего предпринимательства.**

Производства массового и крупносерийного характера в большинстве отраслей промышленности в условиях кризиса недостаточно рентабельны. Поэтому необходима поддержка политики сокращения масштабов производства с одновременным увеличением числа малых предприятий в различных сферах деятельности.

Проведение политики диверсификации позволит на базе крупных промышленных предприятий сформировать несколько сред-

них и малых, более эффективно использующих те же производственные мощности. Однако это возможно лишь при условии создания определенного механизма реализации процедуры разукрупнения предприятий и разделения собственности. Одним из вариантов такого механизма является создание на базе крупных предприятий промышленной группы с управляющей компанией, отвечающей за решение совместных задач и вмешивающейся в дела каждого из предприятий только в рамках своих полномочий.

Поддержка малого и среднего предпринимательства необходима для проведения регионом политики по созданию рабочих мест без снижения эффективности производства и производительности труда. Малое предпринимательство, особенно в области производства и сферы услуг, имеет большие резервы для обеспечения занятости населения.

Одной из целей реструктуризации экономики является насыщение товарного рынка, достижение которого невозможно без **поддержки местных товаропроизводителей** и производств, работающих в условиях, замкнутых на рынке региона.

Поддержка местных товаропроизводителей ориентирована на обеспечение стабильности экономики, ее стратегической независимости от внешних рынков, концентрацию финансовых потоков в регионе и, как следствие, обеспечение стабильности его бюджета. Изменение направления поддержки в сторону внутреннего производства и потребления не означает ориентации на замкнутость рынка, что практически нереально в условиях мировой глобализации экономических связей. Речь идет о корректировке экономических связей, устранении диспропорций между ввозом и вывозом продукции с точки зрения ее общественной полезности и влияния на экономику региона.

Создание кооперационных структур в виде максимально замкнутых в пределах региона технологических цепочек производителей продукции позволит обеспечить более полную загрузку производственных мощностей, снизить издержки, получить экономию на налогах.

Реструктуризация экономики страны на современном этапе невозможна без **поддержки ресурсосберегающих и энергосберегающих производств,** проведения политики ресурсосбережения. Высокая материалоемкость и низкая эффективность использования ресурсов являются одним из главных препятствий роста производства в условиях ориентации на платежеспособный спрос, поэтому ресурсосбережение можно рассматривать как основной критерий оцен-

ки целесообразности мер по реструктуризации и развитию данного производства. С этой целью предлагается создание механизма сопоставления ресурсных затрат по всем проектам развития. Предприятия должны обосновывать в расчетах затраты ресурсов и раскрывать альтернативные возможности по их использованию, особенно в случае получения инвестиционных кредитов.

Требуют решения проблемы межбюджетных отношений, распределения дотаций и трансфертов по регионам страны. Для реализации этого направления необходима политика жесткого контроля за доходами и расходами региона и должна быть повышена эффективность управления имуществом региона.

Повышение эффективности регионального хозяйства возможно также через повышение производительности, загрузки и эффективности использования производственных мощностей, чего можно достичь за счет внедрения интенсивных технологий и, как следствие, сокращения расходов.

Долгосрочным перспективным направлением реализации данных мероприятий является достижение финансовой стабильности регионального бюджета, изменение его структуры, изыскание дополнительных источников финансирования.

Основными **составляющими стратегии** социально-экономического развития должны стать:

- проведение целенаправленной структурной, научно-технической и инвестиционной политики;
- решение социальных проблем при реформировании экономики;
- стимулирование деловой активности реального сектора экономики.

Главным направлением экономической политики является создание среднего класса собственников.

Структурная перестройка отечественной промышленности возможна на базе организационно-экономической реорганизации научно-технического комплекса, становления эффективной системы исследований и разработок, активизации на этой базе науки и реализации ее достижений в жизнь.

Решение социальных проблем является важнейшим критерием эффективности проводимых в стране реформ.

В зависимости от **временного горизонта** могут ставиться те или иные целевые установки и намечаться мероприятия по решению социальных проблем:

- в рамках долгосрочной перспективы глобальной целевой установкой при проведении социальной политики являет-

ся приближение уровня жизни россиян к стандартам постиндустриального общества;

- в рамках среднесрочного периода ставится задача достижения докризисного уровня жизни населения России;
- в качестве оперативной цели можно поставить задачу обеспечения условий для физического выживания людей, предотвращения социального взрыва в обществе.

В области стимулирования деловой активности в реальном секторе экономики важнейшими мерам являются:

- установление в законодательном порядке минимальных размеров гарантированной заработной платы, которая отражает цену неквалифицированного труда и должна быть ориентирована на прожиточный минимум в стране; приведение параметров Единой тарифной сетки в соответствие с величиной прожиточного минимума;
- гарантирование своевременности выплаты заработной платы работодателем;
- законодательное определение способа и порядка индексации доходов населения в целях сохранения реальной покупательной способности Денежной заработной платы в условиях инфляции;
- сокращение имущественного расслоения населения, преодоление необоснованно высоких различий в уровнях доходов зажиточной части и бедных слоев населения.

5.1.4. Индикативное планирование регионального развития

Активизация экономической деятельности региона в условиях переходной экономики объективно предполагает ускоренную трансформацию традиционных административно-командных механизмов государственного управления в новые, демократические, **рыночные формы регулирования.**

Индикативное планирование представляет собой процесс формирования системы показателей, характеризующих состояние и развитие экономики региона, соответствующее направлениям государственной социально-экономической политики.

Индикативный план — это инструмент ориентации предпринимательского сектора в выборе наиболее эффективных путей развития. Он предусматривает разработку мер государственного

воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных индикаторов. Показатели индикативного плана не имеют директивного характера. Он содержит ограниченное число обязательных заданий и носит в значительной мере нацеливающий характер.

В качестве важнейших индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.

Объектом планирования в регионе является комплекс отраслей, находящихся на ее территории, а целью планирования — обеспечение их эффективного и пропорционального развития, исходя из потребностей производства и решения социальных вопросов. При разработке комплексного плана развития региона должны учитываться и отражаться интересы как региона, так и народного хозяйства страны в целом.

При разработке индикативного плана региона используется целый ряд документов, имеющих вспомогательный характер: баланс трудовых ресурсов, прогноз научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий, расчет экономической эффективности, внутренний спрос на наиболее важные товары и ресурсы. Принимаются во внимание итоговые показатели социального развития, показатели государственного и регионального заказов, квоты и лимиты, рассчитанные по региону.

Факторами, определяющими характерные черты индикативного плана региона, являются: мобильность производства и транспортных издержек, жесткость региональной структуры затрат, предположение о мобильности некоторых отраслей, учет транспортных издержек.

5.2. СИСТЕМА ИНСТРУМЕНТОВ АКТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА НА ХОД СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Система инструментов активного воздействия государства на экономическое развитие региона включает: программирование регионального развития, разработку и реализацию бюджета региона, включая налоговую систему региона и бюджет развития.

5.2.1. Программирование регионального развития

Программирование развития экономики региона означает разработку и реализацию специальных документов, описывающих цели, процедуру и мероприятия и средства решения наиболее актуальных проблем регионального развития.

Программирование знаменует активное участие властных структур не только в опосредованном (косвенном) воздействии на экономические процессы, но и в непосредственном управлении ходом общественного воспроизводства. Этот процесс имеет место во всех развитых странах мира.

В основу программно-целевого подхода как инструмента проведения региональной администрацией целенаправленной политики по решению проблем региона должна быть положена система программ, которые реализуются либо государственными органами разного уровня, либо частными компаниями при государственной поддержке.

Целевые программы представляют собой комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Существуют федеральные, региональные и отраслевые программы. Региональным программам в случае их важности может присваиваться статус федеральных. Федеральные целевые программы являются важнейшим средством реализации структурной политики государства, активного воздействия властных структур на ход экономических процессов для достижения конечных социально-экономических целей[1].

Структурными элементами программно-целевого подхода в регулировании регионального развития являются установление целей социально-экономического развития; разработка мероприятий, которые направлены на достижение этих целей; обеспечение согласования целей и мероприятий; ресурсное обеспечение намечаемых мер.

[1] Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

В качестве целевых установок регионального развития могут выступать задачи как общерегионального уровня (например, повышение эффективности функционирования экономики региона путем развития производственной инфраструктуры или создание условий для широкого развития предпринимательства), так и более узкого и частного характера (например, решение продовольственной проблемы, прорыв на мировой рынок с товарами определенного вида).

Наиболее сложной проблемой является разработка программы комплексного развития экономики и социальной сферы региона как целостного образования, поскольку в этом случае необходимо учесть все многообразие ограничений на экономическое развитие региона, а именно: состояние природного фактора, современную социально-демографическую ситуацию, прогноз социальной напряженности в регионе и пр. Принципиальное значение имеет положение о том, что для стабильного развития региона нельзя ограничиваться только решением задач, имеющих преимущественно оперативный характер и связанных с функционированием жизнеобеспечивающих систем и объектов. Необходимо решать задачи стратегического порядка, призванные обеспечить совершенствование (модернизацию) экономики базы, развитие социальной среды.

В качестве обязательных выдвигаются следующие структурные элементы региональной комплексной программы:

- промышленная политика (подпрограмма модернизации экономики и реструктуризации предприятий);
- строительная политика (подпрограмма развития региональной инфраструктуры, реконструкция коммуникаций);
- социальная политика (подпрограмма развития образования, здравоохранения, культуры).

Процедура разработки комплексных региональных программ опирается на апробированную и общепринятую в мировой практике схему и предусматривает следующую последовательность действий:

- анализ социально-экономической ситуации в регионе, выявление проблем, определение их актуальности и социальной значимости;
- формулировка проблем, подлежащих программному решению, анализ ограничений проблемы, прогноз ее состояния в будущем;

- выделение основных целей, их ранжировка, построение «дерева целей»;
- поиск возможных путей решения проблемы (разработка максимального количества альтернатив), оценка и отбор альтернатив (выбор оптимального решения);
- детализация и уточнение отобранных альтернатив;
- разработка взаимосвязанной совокупности мероприятий программы;
- разработка рекомендаций по реализации программы, оценка последствий реализации программы.

Ресурсное обеспечение программ осуществляется на основе рассмотрения бюджетных заявок, которые содержат обоснование затрат на реализацию федеральных целевых программ и иных федеральных нужд в данном году. Вопрос о выделении финансовых и иных ограниченных ресурсов на реализацию федеральных программ решается по рекомендации Министерства экономического развития и торговли, а также Министерства финансов на основе проектов бюджетных заявок, исходя из прогноза социально-экономического развития и проекта государственного бюджета.

Программа должна иметь четко фиксируемые начало и конец; при этом сроки программы позволяют осуществлять контроль за ее реализацией и оценить ее выполнение.

Программа, как правило, реализуется в несколько этапов. Дело в том, что с помощью данного метода управления задачи обычно решаются один раз и впервые в данной постановке, что предполагает несколько равновероятностных исходов. В свою очередь, последнее обстоятельство заставляет разрабатывать запасные варианты решения проблемы в случае неудачи на отдельных этапах реализации программы. В связи с этим широко применяется сетевое планирование.

Методический инструментарий программно-целевого подхода включает широко использовавшиеся в прежние годы методы «дерево целей», балансовых и технико-экономических расчетов, определения приоритетов, разработки вариантов и др., причем как в традиционном экономико-статистическом, так и в экономико-математическом исполнении.

Региональные программы должны базироваться на единой системе методов и показателей общенационального и территориального регулирования, что обеспечивает сопоставимость этих уровней и возможность включения в программный и непрограммный разрезы региональных разработок.

На стадиях научной разработки программы исключительно важен вариантный подход. Многовариантность позволяет надежно выявить и обосновать наиболее эффективные пути достижения программных целей. При этом надо различать ценность вариантов с количественными различиями показателей (вилка) и с принципиальными качественными отличиями решений (альтернатива).

Для выявления оптимального варианта программы подходят такие критерии, как минимум времени реализации при заданных ограничениях на ресурсы и конечных показателях; минимум затрат на реализацию при фиксированных конечных показателях и времени реализации; минимум отклонения конечных показателей от установленных нормативов при заданных затратах и времени реализации.

Ограниченность финансовых, материальных и других ресурсов делает невозможной и нецелесообразной одновременную разработку большого количества программ. Речь идет, таким образом, о непременном ранжировании и отборе наиболее актуальных и перспективных проблем из числа потенциальных.

Важной предпосылкой отбора проблем является их тщательное изучение и научное обоснование с единых методологических позиций. Для этих целей применим метод, который основан на ранжировании проблем согласно количеству баллов, «собираемых» каждой проблемой по группам критериальных признаков, и их суммирование.

5.2.2. Опыт развитых стран в области программирования регионального развития

Программно-целевой метод приобрел активных сторонников во многих развитых странах мира. В ряде развитых стран разрабатывались и реализовывались программы социально-экономического развития, в том числе программы регионального развития, главным назначением которых было выравнивание условий развития отдельных регионов и обеспечение достойного уровня жизни их населению.

Особенно интересным представляется опыт Соединенных Штатов Америки, которые при общей рыночной ориентации экономики осуществили ряд социально-экономических программ, обеспечивающих влияние государства на экономические процессы и поддержку конкурентоспособности страны на мировой арене.

Соединенные Штаты стали использовать заимствованный у нашей страны опыт государственного регулирования народнохозяйственных процессов с 1933 г. Непосредственной причиной этого стала необходимость вывода американской экономики из состояния Великой депрессии. Вмешательство государства в экономику выражалось главным образом во введении элементов центрального планирования, и в первую очередь была начата разработка ряда целевых программ. Особое значение придавалось программам развития сельскохозяйственных отраслей. Цель данных программ заключалась в снижении социальной напряженности в обществе путем увеличения производства продуктов питания и снижения за счет этого цен на продовольствие. Был принят также ряд программ по развитию строительной индустрии и других отраслей, обеспечивающих высокую занятость населения.

В тот же период была развернута масштабная региональная программа — программа развития долины реки Тенесси, которая продолжает свое функционирование до настоящего времени. Эта программа является характерным примером комплексной целевой программы, т.е. такой программы, которая используется для достижения комбинации различных целей. (Другими примерами комплексных программ могут служить, например, долгосрочная программа «Решение общенациональной жилищной проблемы», рассчитанная на период с 1985 по 2000 г., а также программа разработки и строительства космических кораблей на 1985—1995 гг. и др.) Программа предусматривает развитие территорий в долине реки Тенесси и предполагает совместное решение ряда частных задач, в числе которых можно выделить освоение потенциальных гидроэнергетических ресурсов, расширение водоемов, а также создание новых искусственных водоемов с целью смягчения засушливого климата и создания источников воды для искусственного орошения сельскохозяйственных угодий, комплексную мелиорацию земель, рост производства сельскохозяйственной продукции, улучшение условий судоходства на реке Тенесси и развитие сети транспортных коммуникаций региона, совершенствование условий жизни населения, создание новых рабочих мест в регионе, создание зон отдыха, улучшение экологической обстановки в регионе.

С нашей точки зрения представляется весьма важным, что для управления программой был создан специальный орган — Администрация по выполнению данной программы. Первоочередными мероприятиями, которые администрация начала проводить в

жизнь, было строительство каскада гидроэлектростанций. После окончания строительства администрация начала отпускать электроэнергию по низким ценам несмотря на возражения частных энергетических компаний и дала обязательство сохранять такой уровень цен в течение длительного срока. Низкие цены на электроэнергию привлекли в регион значительное количество частных предпринимателей и привели к значительному росту производства в регионе, а также к росту количества рабочих мест, созданию промышленной и социальной инфраструктуры. Предполагалось создать еще семь структур, подобных администрации долины Тенесси, но эти планы были свернуты после смерти президента США Ф.Рузвельта.

Программа «Освоение и развитие ресурсов долины реки Тенесси» является выдающейся зарубежной программой регионального развития. Опыт ее разработки и осуществления выступает предметом изучения в американских университетах и бизнес-центрах.

В последующие годы в Соединенных Штатах Америки был принят широкий спектр программ, многие из которых были направлены на развитие передовых наукоемких проектов, среди которых в первую очередь стоит упомянуть программы космических исследований, стратегическую оборонную инициативу и др.

Следует отметить, что термин «программа» в американском понимании имеет широкий спектр значений и может быть распространен, по существу, на любой вид управленческой деятельности — от тщательно проработанной системы проектов до простого выделения из бюджета некоторой суммы средств на финансирование мероприятий, имеющих порой довольно расплывчатый характер. Программы подразделяются на две основные категории: профаммы основной деятельности и программы обеспечивающей деятельности. К первой категории относят профаммы, непосредственно направленные на предоставление населению каких-либо услуг, например, по медицинскому обслуживанию, жилищному строительству, транспорту, связи, образованию и т.п. Ко второй категории относятся программы, предназначенные для развития обеспечивающей деятельности, такой, как административное обслуживание, подготовка кадров, эксплуатация оборудования, НИОКР, информационное обеспечение, и ряд других. Программы второй категории, как правило, предназначены для создания условий, которые требуются для успешного выполнения профамм основной деятельности.

В зависимости от роли федерального правительства в реализации программы можно выделить две основные категории: управление «мягкого типа» и «жесткого типа». К первой категории относятся, например, программы «федеральной помощи», основное содержание которых состоит в выделении федеральных бюджетных средств на осуществление проектов местных органов власти, учебных заведений, частного сектора и т.д. Такого рода программы обычно практикуются с целью развития сети автодорог, создания новых рабочих мест в депрессивных районах. Реализация программ этой категории контролируется федеральным правительством лишь в самой общей форме. Программы «жесткого типа» обычно фактически управляются государственными ведомствами, несмотря даже на то, что в их реализации зачастую принимают участие частные фирмы. К этой категории относятся программы строительства наиболее важных объектов, по разработке систем вооружения и т.п. Помимо этих двух категорий, под контроль государства попадают также многие масштабные проекты, реализуемые частными компаниями в силу их влияния на экономику и природную среду.

Основная причина, по которой правительства развитых стран прибегают к целевым программам, — расхождение интересов между общественными и государственными интересами, с одной стороны, и интересами частного капитала — с другой. Такая ситуация часто возникает в инвестиционной сфере. Обычно она бывает связана с масштабными, но медленно окупающимися проектами, формирующими инфраструктуру одного или нескольких регионов. Такие проекты (например, строительство сети автодорог) весьма целесообразны с точки зрения государственной, но непривлекательны для частных предпринимателей из-за большого срока окупаемости и большого объема вложений. Здесь уместно упомянуть, что администрация крупнейшей американской региональной программы по развитию долины реки Тенесси, которая была начата в 1933 г. и включала в себя такие дорогостоящие мероприятия, как совершенствование организации судоходства по реке Тенесси, строительство каскада гидроэлектростанций и др., объявила о получении первой прибыли лишь в 1959 г. — через 25 лет после начала реализации программы.

Применение целевых программ представляется особенно значительным в периоды экономического спада, когда остро ощущается необходимость сохранения уровня занятости, поддержки нормального функционирования фирм и корпораций, имеющих

стратегическое значение для экономики страны. В развитых странах целевые программы являются также важным инструментом, с помощью которого осуществляется структурная политика государства. Без целевых программ немыслимо решение задач в таких сферах, как развитие производственной и социальной инфраструктуры, научных исследований, создание систем вооружений и т.д.

Эта роль целевых программ особенно хорошо видна на примере Японии, где они используются как средство стимулирования новых, наукоемких отраслей, таких как электроника, робототехника, информационные системы. Экономические программы в Японии имеют индикативный характер, в связи с чем частным предпринимателям не определяются конкретные показатели производства того или иного товара, что невозможно в условиях постоянно меняющейся конъюнктуры, а государственные органы, осуществляющие управление программой, занимаются только общей координацией, не вмешиваясь в конкретные производственные процессы.

Все экономические программы и планы в Японии исходят из того, что японская экономика является преимущественно рыночной экономикой. Поэтому, указывая главные направления экономической и социальной политики государства, программы и планы рассматриваются как базовые ориентиры для частного предпринимательства и национального развития в целом.

Анализ показывает, что экономическое программирование оказывает позитивное влияние на хозяйственную жизнь страны. Воздействие индикативных планов на экономическую динамику трудно выразить количественно, однако можно утверждать, что высокие темпы экономического роста и сравнительно небольшая амплитуда циклических колебаний в Японии в значительной степени определяются влиянием государственного программирования. Задачи индикативного планирования заключаются в формировании представления об эволюции экономической структуры и об основных направлениях развития, с тем чтобы:

- дать ориентиры частным предпринимателям;
- сформировать базу, позволяющую правительству осуществлять контроль над экономикой;
- выделить те аспекты народно-хозяйственной жизни, где вследствие наличия острых проблем необходимо активное вмешательство государственных органов; определить принципы и масштабы такого участия.

В странах Западной Европы целевые программы применяются главным образом для развития производств с большим сроком окупаемости, не представляющих интереса для частного капитала. Другой формой участия государства в экономической жизни стран Западной Европы служит государственный заказ, который предназначен для поддержания традиционных отраслей промышленности — угольной, судостроительной, металлургической и т.д.

Особый интерес представляет опыт применения региональных инвестиционных программ в Федеративной Республике Германия. Две трети территории Федеративной Республики Германия охвачены целевыми программами по развитию территорий. В основном законе ФРГ имеется даже специальное понятие «общественная задача», что в современном понимании соответствует целевой программе. Одно из основных направлений, охватываемых данными задачами, — улучшение хозяйственного климата в регионах. В федеральных землях (особенно в новых — на востоке страны) сформированы целевые программы «Улучшение региональной хозяйственной структуры». Указанные программы включают в себя выделение субсидий как из федерального, так и из земельных бюджетов на развитие промышленности и инфраструктуры, что, в свою очередь, создает предпосылки для широкого развертывания инвестиционного процесса.

Следует отметить, что в Федеративной Республике Германия на протяжении ряда лет декларируется принцип минимального вмешательства государства в хозяйственную жизнь. На практике, однако, многие факты говорят об обратном. В Германии существует специфический механизм макроориентации экономики, что в реальности сопряжено с плановыми методами. Общенациональные среднесрочные программы появились в ФРГ в середине 60-х годов.

В Великобритании целевыми региональными программами охвачено 40% территории, в Норвегии — 90%. Важно отметить, что практически во всех европейских странах были созданы специальные ведомства или административные органы, ведающие вопросами регионального развития, а также специальные бюджетные фонды для поддержки развития регионов.

Этим, однако, не исчерпываются специальные государственные органы, предназначенные для реализации государственного воздействия на экономику регионов с помощью программно-целевых методов. Так, например, в отдельных странах существует практика создания в регионах специальных государственных пред-

приятий, вкладывающих средства государственного бюджета, выделенные соответствующим регионам, в развитие инфраструктуры. Наиболее известный пример такого рода — программа поддержки юга Италии, где наблюдается отставание в социально-экономическом развитии. Программа предполагает широкий спектр мер, направленных на развитие промышленного производства в регионе, причем более половины средств выделены государством.

Другой важный пример активного участия государства в региональном развитии — север Швеции (провинция Норланд). Программа развития провинции предполагает, что более трети предназначенных для нее средств будет получено из централизованных источников.

Перейдем к рассмотрению французского опыта экономического программирования. Основной подход здесь состоит в формировании и выполнении среднесрочных (сроком на 4—5 лет) программ экономического и социального развития. Эти программы представляются французским экономистам средством, позволяющим проводить политику поддержания структурного равновесия и развития. На программы возлагается также задача поддержания экономической политики государства в долговременном структурном аспекте.

Помимо среднесрочных программ экономического развития во Франции разрабатывались краткосрочные государственные программы, так называемые экономические бюджеты. Данные бюджеты не представляют собой погодовую детализацию среднесрочных программ, так как составляются отдельно от них. Однако следует отметить, что, являясь инструментом государственной экономической политики, бюджеты должны быть состыкованы со среднесрочными программами, по крайней мере в качественном аспекте. Таким образом, во Франции мы видим систему на первый взгляд подобную системе планирования в СССР — состоящую из годовых и пятилетних планов. Однако эта аналогия поверхностная — по существу эта система предполагает иное, более мягкое регулирование экономических процессов. Как среднесрочные программы (аналог пятилетних планов), так и экономические бюджеты (аналог годовых планов) не являются обязательными для выполнения не только для частных предпринимателей, но даже для государственных органов. Таким образом, программы по существу играют роль перспективных рекомендаций, их роль в процессе экономического регулирования определяется той мерой, в которой они учитываются при принятии конкретных решений.

Программы во французском государственном управлении представляют собой комплекс ориентиров, принципов, рекомендаций, но не план, не директивные указания экономическим агентам.

5.3. ПРОЦЕДУРА И ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМЫ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Регулирование регионального развития базируется на использовании **совокупности методов,** важнейшими из которых являются: балансовый, программно-целевой, нормативный, метод оптимизации регионального развития.

Балансовый метод предполагает использование различных территориальных балансов. Особенно велико значение баланса народного хозяйства региона, в котором обобщаются основные показатели комплексного развития и содержатся данные для анализа и программирования регионального хозяйственного комплекса. В последнее время большое значение приобретает региональная система национальных счетов.

Основным материалом для территориального планирования служат схемы развития производительных сил регионов и экономических районов страны.

Формирование прогнозно-плановых документов, регламентирующих развитие региональной экономики, включает четыре этапа.

Анализ положения дел в экономике. С этого этапа начинается выработка рациональной государственной экономической политики.

Анализ проводится на конкретном хозяйственном уровне, при этом выделяются «болевые точки» в экономике региона, оценивается срочность решения проблем, исследуются альтернативные последствия устранения отрицательных явлений.

Выработка и обоснование целей. Этот этап начинается с определения всех возможных целей вообще, так называемой каталогизации целей. Затем определяется характеристика каждой цели: как она соотносится с другими целями. Завершается этот этап построением «дерева целей» — динамичной системы иерархии, соподчинения целей, временного распределения их по рангам и формулировкой перспектив перемещения целей внутри «дерева».

Генеральные цели регулирования экономики региона — поддержание социальной стабильности общества, укрепление и развитие сложившихся отношений социально ориентированной рыночной экономики.

Наряду с генеральной целью существует большое количество конкретных целей, без реализации которых генеральная цель не может быть достигнута. К основным целевым установкам социально-экономического развития относятся:

а) нормализация условий жизни населения региона;

б) формирование условий устойчивого функционирования экономики региона как рыночной системы;

в) восстановление и развитие реального сектора экономики;

г) укрепление государственности и единой системы исполнительной власти как ресурса повышения эффективности экономики.

Разработка рациональной стратегии социально-экономического развития региона, т.е. выработка комплекса мероприятий по реализации условий устойчивого функционирования экономики как рыночной системы.

Сложность проблем, возникающих перед руководством страны и регионов в трансформационный период, порождает многообразие направлений их решения:

- стабилизация денежной системы и курса рубля;
- реструктуризация государственного аппарата управления;
- совершенствование бюджетного процесса;
- развитие реального сектора российской экономики;
- конверсия оборонных отраслей, перевод их на выпуск гражданской продукции;
- обеспечение нормального функционирования рынка;
- привлечение прямых иностранных инвестиций;
- повышение эффективности управления государственным имуществом;
- стабилизация и устойчивое развитие экономики страны и регионов;
- структурная перестройка экономики, диверсификации и производств;
- повышение конкурентоспособности отечественной продукции.

Решение всех этих проблем сдерживается сложившейся ситуацией на рынке труда, несоответствием кадровой политики большинства предприятий избранной стратегии рыночных реформ.

Проработка **ресурсного обеспечения** намеченных мероприятий стратегии социально-экономического развития региона.

Ввиду весьма жестких ограничений только по одному виду ресурсов — инвестициям — главная проблема состоит в обосновании источников именно этого вида ограниченных производственных ресурсов.

Таким образом, система инструментов государственного регулирования экономического развития регионального хозяйственного комплекса включает: прогноз социально-экономического развития, стратегический план и концепцию развития региона, региональные программы развития, индикативный план развития региона, бюджет региона.

Исходными в перечне документов, регламентирующих социально-экономическое развитие страны и региона, являются анализ и прогноз социально-экономического развития региона, отдельных его отраслей, крупных многоотраслевых комплексов, отдельных сфер жизнедеятельности общества.

Прогноз социально-экономического развития региона является исходным пунктом разработки документов, регламентирующих развитие региона. Результаты прогнозных расчетов используются государственными органами для обоснования целей и задач социально-экономического и научно-технического развития, выработки и обоснования социально-экономической политики правительства.

В состав прогнозных документов региона входят набор частных прогнозов, отражающих будущее отдельных сторон жизни общества, и комплексный экономический прогноз, отражающий в обобщенной форме развитие экономики и социальной сферы.

Комплексные прогнозы экономического развития региона разрабатываются по крайней мере в трех временных горизонтах: долгосрочный — на 10 лет, среднесрочный — на период от трех до пяти лет, краткосрочный — до одного года.

Научно обоснованный прогноз социально-экономического развития региона должен базироваться на определенных научных теориях, лежащих в основе объяснения особенностей функционирования и развития регионального хозяйственного комплекса. При этом возможны такие подходы, как классическая и неоклассическая теория роста, кейнсианский подход со стороны платежеспособного спроса и его динамики, эконометрические методы, интегрирующие обе стороны при объяснении экономической динамики.

Прогнозные расчеты макроэкономических показателей должны вестись во взаимной связи и взаимной обусловленности. Для этого в лучшем случае необходимо разработать специальную модель или систему моделей экономики региона.

Стратегический план развития региона — это управленческий документ, который предусматривает постановку целей развития региона, определение путей достижения поставленных целей, анализ потенциальных возможностей (шансов), реализация которых позволит достичь успехов, разработку методов организации движения по избранным направлениям, рациональное использование ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей, поиск путей оптимизации использования ресурсов. Система индикативного планирования является наиболее эффективной для условий рыночной экономики формой государственного воздействия на экономику. Во многом это — инструмент будущего в управлении региональным развитием. Наличие обоснованной концепции функционирования и развития является необходимым условием принятия объективных решений по управлению различными экономическими системами. Особое значение приобретает выработка концепции для обоснования стратегии развития регионального хозяйственного комплекса, который отличается многообразием факторов функционирования и соответственно сложностью исследования поставленной проблемы.

Программирование развития экономики страны и ее регионов является инструментарием активного государственного воздействия на экономику и социальную сферу. Целевые программы регионального развития представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. Целевые комплексные программы служат инструментом управления экономикой и применяются в условиях, когда требуется одновременно участие не только многих хозяйственных предприятий и организаций, но и различных управленческих структур.

Методический инструментарий программно-целевого подхода включает методы: «дерево целей», балансовые и технико-экономические расчеты, определение приоритетов, разработка вари-

антов и др., причем как в традиционном, экономико-статистическом, так и в экономико-математическом исполнении.

Разработка и реализация государственного бюджета — это средство участия государства в общем управлении ходом общественного воспроизводства в стране путем иммобилизации финансовых ресурсов и направления их на те или иные государственные нужды, определяемые исходя из экономической и политической целесообразности. Региональная бюджетная система — это составная и обособленная часть общегосударственной бюджетной системы. Вне зависимости от меры автономности субъекта Федерации она является именно частью целого (пока существует целостность государства) и отражает степень централизации и децентрализации, баланс центробежных и центростремительных сил. В то же время бюджетная система региона — гарант региональной самостоятельности и ответственности его руководителей.

Вопросы для самопроверки

1. Каков перечень инструментов государственного воздействия на экономику регионов в условиях рыночных отношений?
2. Назовите основные элементы структуры Генеральной схемы развития и размещения производительных сил.
3. Каково содержание и структура районной планировки?
4. В чем состоит существо прогнозирования социально-экономического развития региона?
5. Каков состав прогнозных документов региона?
6. Перечислите характеристики комплексного экономического прогноза региона.
7. Каковы инструменты комплексного прогноза?
8. Каковы принципиальные методические подходы к прогнозированию динамики экономических объектов?
9. В чем состоят особенности системы национальных счетов как инструмента проведения прогнозных расчетов?
10. Что служит теоретической базой экономического прогноза?
11. Укажите возможности и границы применения различных теорий: теория стадий экономического роста У.Ростоу, неоклассическая теория роста (модель Харрода—Домара), теория развития А.Льюиса, модель структурных преобразований Х.Ченери, теория внешней зависимости.
12. Определите специфику стратегического плана и его основные характеристики.
13. Каковы этапы разработки стратегического плана?
14. Каковы структурные элементы программно-целевого подхода?
15. Перечислите этапы разработки и реализации комплексных региональных программ.
16. Каков методический инструментарий программно-целевого подхода?

Глава 6
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РЕГИОНА

6.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТА РЕГИОНА

Бюджетные отношения региона представляют собой часть финансовых отношений государственных органов власти с государственными, акционерными и частными предприятиями, а также населением по поводу формирования и использования централизованного фонда денежных ресурсов.

Бюджет региона является формой образования и расходования денежных средств в целях обеспечения в регионе функций органов государственной власти. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государственных органов.

6.1.1. Функции региональных бюджетных систем

Основные функции, которые призвана выполнять бюджетная система региона, можно сформулировать следующим образом:

- создание условий повышения уровня и качества жизни населения региона;
- содействие справедливому распределению доходов между отдельными группами населения, проживающего на территории региона;
- развитие деловой активности в регионе путем направления региональных инвестиций, подконтрольных администрации, в «точки роста» регионального хозяйственного комплекса через бюджет развития региона или путем прямых государственных инвестиций;
- выравнивание условий предпринимательства в территориальных образованиях региона путем развития производственной, социальной и рыночной инфраструктур.

Эти функции носят общий характер и действенны в любых странах и условиях. На определенном этапе эти функции могут претерпевать видоизменения, могут появиться новые задачи, вызванные особенностями переходной экономики.

Принципы формирования бюджетной системы региона. Концепция формирования финансовой политики основана на признании необходимости формирования таких финансовой базы региона и системы налогообложения, которые способствовали бы развитию рыночной экономики и социальной инфраструктуры и одновременно обеспечивали бездефицитность бюджетов и достижение финансовой стабилизации и предпосылки последующего экономического роста.

Бюджетная система региона включает в себя консолидированный бюджет и внебюджетные фонды.

Консолидированный бюджет региона включает в себя непосредственно сам бюджет региона, бюджеты городов регионального подчинения, а также консолидированные районные бюджеты, каждый из которых объединяет административно входящие в состав района бюджеты местных органов власти.

Консолидированный бюджет региона (применительно к области) формируется за счет следующих налогов и сборов:

- налога на прибыль (по ставке 22%: для бюджетных организаций — 19%, для брокерских организаций — 25, для банков — 30%);
- налога на доходы видеосалонов;
- налога на доходы игорных домов;
- госпошлины за исключением госпошлины по делам, рассматриваемым в судах, — 100%;
- НДС (кроме импорта) — 25%;
- акциза на спирт, водку и ликеро-водочные изделия — 50%;
- прочих акцизов, за исключением акцизов на нефть, бензин, газ, автомобили — 100%;
- налога на имущество предприятий, исчисленного по ставке 1%;
- налога на имущество физических лиц — 100%;
- подоходного налога с физических лиц, удерживаемого налоговыми органами с граждан, имеющих предпринимательский доход, — 100%;
- подоходного налога с физических лиц, удерживаемого предприятиями, — 90%;
- транспортногоналога — 100%;

- платы за пользование природными ресурсами — 60% от общей суммы поступления, в том числе в местные бюджеты — 30%;
- лесного дохода и платы за воду — 100%;
- отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы — 100%.

В структуре доходов консолидированного бюджета региона основное место занимает налог на прибыль (так, по Самарской области — 33,0%). Далее, по мере убывания, следуют: НДС, подоходный налог с физических лиц, сборы и разные неналоговые доходы, налог на имущество. Остальные доходы бюджета составляют в его структуре менее $^1/_{10}$.

В структуре расходов основное место занимают расходы на социально-культурные мероприятия (42,9%), на народное хозяйство, капвложения, причем большую часть в расходах на народное хозяйство составляют государственные дотации, а в них, в свою очередь, большую часть занимают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство.

Схемы движения финансовых средств по каналам бюджетной системы

Региональная бюджетная система может быть организована так, что все доходы первоначально поступают на верхний уровень, а затем распределяются по нижестоящим бюджетам[1].

Может существовать и такая региональная бюджетная система, при которой высший и низшие уровни власти законодательно неограниченны в способах формирования своих доходов.

Между этими крайними вариантами располагаются другие схемы, предусматривающие различные количественные пропорции доходных источников, законодательно закрепляемых за тем или иным бюджетом.

Документом, регламентирующим разработку проекта бюджета, является инструктивное письмо Минфина РФ. Исходной ос-

[1] В этом случае теряют актуальность многие вопросы распределения доходов: выявление видов и размеров налоговых источников, закрепленных за тем или иным бюджетом; переток доходов между регионами. Однако здесь возникают свои проблемы, например, незаинтересованность региональных властей в сборе налогов и расширении налоговой базы, усиление лоббирования во взаимоотношениях региональных и высших органов власти, падение уровня ответственности региональных властей перед своим населением.

новой разработки проекта бюджета является прогноз экономического и социального развития региона на соответствующий год[1].

6.1.2. Методы формирования регионального бюджета

Основной **метод составления регионального бюджета — сценарное прогнозирование,** суть которого состоит в рассмотрении нескольких вариантов развития экономики региона.

Один из вариантов базируется на предпосылке, что ход развития регионального сообщества не будет нарушаться изменениями внутриполитической ситуации в стране, что позволит за год достичь стабилизации финансового и хозяйственного положения дел. Другой вариант предполагает действие негативных факторов, препятствующих стабилизации положения дел в экономике региона.

Контроль за исполнением бюджета осуществляется местными органами КРУ Минфина. Кроме того, региональная администрация осуществляет и текущий контроль, в частности проводятся оперативные проверки целевого использования выделенных бюджетных средств.

Региональные бюджетные системы включают в себя местные бюджеты. Местный бюджет — это бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляется органами местного самоуправления.

Местные бюджеты финансируют местные расходы, которые, особенно в сельских районах, имеют для населения большое значение. Это главным образом социальные запросы населения: здравоохранение, образование, жилищное строительство, строительство и эксплуатация дорог местного значения, благоустройство, социальное обеспечение, торговля и общественный порядок.

Основой установления ответственности и объема расходов местных органов является степень общегосударственной значимости тех или иных расходов. Часть расходов государством признается обязательными на всей территории страны и закрепляется в законодательном порядке за местными властями. Эти расходы находятся под особым контролем центра и, если не хватает мест-

[1] Начиная с 1996 г. в некоторых регионах помимо прогноза на текущий год были составлены долгосрочные прогнозы — на 3 и 5 лет.

ных доходов, финансируются из вышестоящего бюджета. Другая часть расходов определяется в рамках законодательства местными властями самостоятельно и финансируется только из собственных средств.

В одних странах местные расходы финансируются в основном за счет дотаций (субсидий, субвенций) от вышестоящих органов власти, в других — за счет поступлений местных налогов, которые более разнообразны, чем основные налоги, формирующие центральный бюджет. Разнообразие относится не только к наименованиям налогов, но и к способам их установления, исчисления. На местные налоги сильное влияние оказывают исторические традиции, что часто делает невозможным механическое заимствование местных налогов одной страны для другой.

Местными являются налоги, которые устанавливаются самостоятельно органами местного самоуправления и платежи по которым полностью поступают в местные бюджеты.

В этом смысле в России многие местные налоги, например, налог на имущество физических лиц, земельный налог и регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, не являются «местными налогами» в полном смысле, так как они устанавливаются федеральными органами власти и, более того, не полностью поступают в местные бюджеты.

По структуре, перечню элементов, выполняемым функциям, видам доходов, их перераспределению, способу построения местные бюджетные системы во многом аналогичны региональным.

В основу построения бюджетов и внебюджетных фондов органами власти закладываются принципы реальности, гласности, единства и полноты. Принцип реальности предусматривает правдивое отражение в бюджете финансовых операций правительства, соответствие утвержденным по бюджету суммам. Принцип гласности предусматривает доступ представителей общественности к бюджетной документации и результатам исполнения бюджета. Принципы единства и полноты означают сосредоточение в бюджетах и во внебюджетных фондах всех производимых органом власти расходов и собираемых доходов, наличие единой бюджетной системы в государстве, единообразие финансовых документов и бюджетной классификации.

Во многих странах мира законодательно определено, что собственные доходы местных бюджетов не могут быть отчуждены и что местные органы власти в отличие от региональных и государ-

ственных обязаны придерживаться плана доходов и расходов бюджета, не допуская превышения доходов над расходами.

6.1.3. Роль и место бюджета развития региона

Важнейшей частью бюджета региона является **региональный бюджет развития,** который отражает возможности государственного воздействия на инвестиционный процесс в регионе.

Целями разработки бюджета развития региона являются:

- поддержка важных (приоритетных) для экономики региона инвестиционных проектов;
- финансирование неэффективных, но насущно необходимых мероприятий по развитию экономики региона;
- предоставление возможности получения гарантий под кредиты на реализацию эффективных инвестиционных проектов.

Бюджет развития региона является составной частью регионального бюджета, средства которого используются для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Денежные средства, направленные в бюджет развития региона за счет внутренних средств, не подлежат секвестру в течение финансового года.

Средства бюджета развития формируются за счет следующих источников:

- внутренних и внешних заимствований региона на инвестиционные цели;
- части доходов республиканского бюджета от использования и продажи имущества, находящегося в республиканской собственности;
- части доходов республиканского бюджета от использования и распоряжения объектами республиканской собственности;
- доходов республиканского бюджета от ранее произведенных бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности;
- сумм инвестиционных налоговых кредитов в части налоговых платежей, подлежащих зачислению в бюджет региона.

Денежные средства бюджета развития региона направляются на следующие цели:

- финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе;

- исполнение обязательств региона по предоставленным инвесторам государственным гарантиям за счет средств бюджета развития.

Направление денежных средств бюджета развития на финансирование инвестиционных проектов осуществляется исключительно на конкурсной основе на условиях возвратности, платности и срочности.

Следует отметить, что успешность экономических преобразований по пути создания современной экономической системы во многом определяется состоянием рыночной инфраструктуры региона. К числу важнейших элементов рыночной инфраструктуры относится банковская система региона.

Муниципальный банк — банк, созданный при непосредственном участии органов местного самоуправления конкретного муниципального образования (города, района) **и** действующий под их контролем. Главная цель муниципального банка — помощь в финансировании социально-экономических программ развития муниципального образования.

Правовой базой образования муниципального банка является Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 42 данного Закона говорится о том, что органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения. В структуре банковско-кредитной системы РФ, обновленной после августовского кризиса 1998 г., муниципальные банки рассматриваются как банки органов местного самоуправления.

Муниципальный банк имеет определенную специфику, которая заключается в том, что муниципальный банк осуществляет не рисковые операции, а выступает как гарант муниципальных обязательств. Поэтому в большей степени для него важны не доходы, а эффективное управление финансовыми средствами. Муниципальный банк создается органами местного самоуправления в интересах развития экономики, и местным органам власти, как правило, принадлежит не менее 51% уставного капитала банка.

Одним из первых муниципальный банк создало правительство г. Москвы, где в 1995 г. был организован муниципальный городской банк — Банк Москвы. Банк Москвы создавался как расчетный банк правительства Москвы. На него возлагаются также задачи финансовой поддержки крупных социально-экономических программ развития столицы. В Банк Москвы и Московский банк

Сбербанка России в 2000 г. были переведены все расходные счета бюджетных организаций города. На 1 сентября 2000 г. доля правительства Москвы в уставном капитале Банка Москвы составляла 62,7%.

Основными функциями муниципального банка являются: расчетно-кассовое обслуживание бюджетных и внебюджетных счетов муниципальных и бюджетных учреждений и организаций; кредитование муниципальных программ развития региона (по представлению местной администрации); выпуски и реализация муниципальных займов; контроль за исполнением бюджетных предписаний муниципальными предприятиями и организациями.

6.2. ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ

В условиях становления рыночных отношений финансовой политике принадлежит особая роль: она должна не только выполнять социальные функции, но и активно стимулировать подъем экономики, способствовать расширению сферы рыночных отношений, участвовать в формировании конкурентной среды и создании полноценного рынка.

Ориентация на децентрализацию, лежащая в основе реформы всей системы управления, предполагает усиление экономической и финансовой самостоятельности регионов. Это, однако, не исключает необходимости перераспределения части федерального бюджета между субъектами Федерации. Более того, механизм объективного перераспределения части общих средств в форме непосредственной передачи их в бюджеты субъектов Федерации (трансфертов) является важным условием укрепления Федерации.

Содержание региональной бюджетной системы образуют следующие элементы: региональные бюджеты, региональные налоги, сборы, льготы, дотации, расходные обязанности, региональные финансовые и налоговые отношения с госбюджетом и с местными бюджетами.

Региональные бюджетные системы большинства государств состоят из региональных подсистем разного уровня. При иерархическом построении территориальной организации государства между этими подсистемами возникают бюджетные отношения, во многом аналогичные отношениям типа «государство — регион».

6.2.1. Задачи финансовой системы в процессе регионального воспроизводства

Региональная бюджетная система — это составная и обособленная в рамках закона часть общегосударственной бюджетной системы, включающая консолидированный бюджет региона, его региональную часть, бюджеты территориальных образований, входящих в регион, а также внебюджетные фонды региона.

Вне зависимости от меры автономности субъекта Федерации бюджетная система региона составляет именно часть целого (пока существует целостность государства) и отражает степень централизации и децентрализации, баланс центробежных и центростремительных сил. В то же время она — гарант региональной самостоятельности и ответственности.

Консолидированный бюджет региона включает в себя непосредственно сам бюджет, бюджеты городов областного подчинения, бюджеты районов, каждый из которых объединяет входящие в состав района бюджеты местных органов власти.

Структура, набор подсистем и внутренние взаимосвязи большинства региональных бюджетных систем повторяют структуру и взаимосвязи соответствующих административно-территориальных единиц, их уровней и органов управления. Данные системы, отражая территориальную организацию государства, могут стать искусственными и малополезными, если лишь формально отвечают этой организации, особенно если последняя есть выражение не исторического развития, а конъюнктурно-политических решений.

Совершенствование финансовых и налоговых отношений между РФ и ее субъектами, а также между органами государственной власти и местного самоуправления направлено на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований. Для этого необходимо закрепление за субъектами РФ постоянных финансовых, и прежде всего налоговых, источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Это позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных к самофинансированию, и направить ее на помощь наиболее депрессивным регионам.

Необходимые условия реализации задач повышения эффективности региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере:

- бездефицитность бюджетов большинства субъектов РФ;
- законодательное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления по осуществлению социально-экономической политики, формированию доходных и расходных частей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;
- возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциалы каждого субъекта РФ;
- сбалансированность бюджетов всех уровней;
- право — в пределах собственных финансовых ресурсов — самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;
- контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

При установлении рациональных распределительных отношений между различными уровнями государственного управления используются различные подходы: договорный, избирательный, уравнительный.

Договорный подход основан на заключении федеральным центром индивидуальных договоров с каждым из субъектов Федерации об условиях (нормах, пропорциях) разделения бюджетных доходов в целом или разных видов налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты. Такой подход вносит демократическое начало в управление финансами. Но трудно применить его в условиях, когда запросы субъектов Федерации на свою долю в консолидированном бюджете намного превосходят бюджетные возможности.

Избирательный подход основывается на выделении регионов, пользующихся селективной поддержкой. За ними признаются особые права на использование бюджетных средств и получение налоговых поступлений. Негативные стороны этого метода — отсутствие обоснованных критериев предпочтений, возможность волюнтаристских подходов и нарушения принципа социальной справедливости.

Уравнительный подход опирается на изложенный выше принцип выравнивания социально-экономического положения разных

регионов посредством перераспределения бюджетных средств в пользу субъектов Федерации, находящихся в невыгодных, неблагоприятных условиях.

Финансовая политика региона должна строиться с учетом всех финансовых потоков, образующих его финансовый потенциал, и целесообразности всех расходов. Формирование финансового потенциала неразрывно связано с налоговой политикой, с ее действенностью и способностью влиять на развитие предпринимательской сферы.

Задачами управления финансами в регионе являются: достижение материально-финансовой сбалансированности социально-экономического развития региона, мобилизация свободных финансовых ресурсов, контроль за соблюдением пропорции между денежными доходами населения и возможностями потребительского рынка, создание условий для нормального денежного оборота.

Экономическая самостоятельность в управлении региональной экономикой требует существенного изменения подхода к распределению и перераспределению созданной чистой продукции региона. Если до сих пор большая ее часть перераспределялась через национальный бюджет, то переход к рыночным отношениям ведет к децентрализованному распределению созданного национального дохода на всех уровнях территориальной системы в целях комплексного развития всех ее структур.

Финансовые отношения в регионе строятся на их тесной связи с развитием производства, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Укрепление финансовой базы региона предполагает прежде всего развитие предпринимательской активности.

Основными элементами построения рациональной системы финансовых связей региона являются следующие.

1. Установление материально-финансовой сбалансированности, которая достигается путем разработки двух взаимосвязанных документов: **финансового баланса региона и регионального бюджета.** Материально-финансовая сбалансированность социально-экономического развития региона означает согласованность материальных и финансовых пропорций в процессе функционирования и развития регионального хозяйственного комплекса.

2. Мобилизация свободных финансовых ресурсов, которая позволяет решить проблему обеспечения развития и расширения производства за счет внутренних возможностей. До последнего

времени такая задача на региональном уровне практически не стояла, так как само понятие свободных финансовых ресурсов было более чем условно: подавляющая часть доходов предприятий изымалась в централизованные и ведомственные фонды, а свободные средства населения не могли быть использованы для расширения хозяйственной деятельности. Возможность получения государственных капитальных вложений не стимулировала использование кредитных ресурсов, доля которых в инвестициях не превышала **1%.**

3. Контроль за соблюдением пропорции между денежными доходами населения и возможностями потребительского рынка. Эта пропорция всегда находилась в центре внимания региональных органов управления. Разрыв между денежными доходами и расходами населения, утверждаемым планом товарооборота и централизованно выделяемым товарным покрытием означает разрыв между спросом и предложением, который необходимо было сократить за счет так называемых внутренних резервов (повышение производства товаров и услуг на подведомственных предприятиях и в организациях, вовлечение различными способами в это производство предприятий союзного и республиканского подчинения).

В рыночной экономике понятие контроля приобретает совершенно другой смысл и означает упреждающее реагирование с помощью рычагов, которыми располагают региональные органы, на ситуацию на потребительском рынке с целью интенсификации производства одних товаров и услуг и сокращения других.

4. Создание условий для нормального денежного оборота. Эта задача решается путем разработки кассового плана, призванного поддерживать зависимость между заработной платой и другими денежными выплатами населению и результатами деятельности торговли и сферы обслуживания. Анализ выполнения кассового плана позволяет дать качественную и количественную оценку состояния экономики в регионе, эффективности воспроизводственных процессов. Невыполнение кассового плана свидетельствует о нарушении материально-финансовых пропорций, разрывах в непрерывном процессе кругооборота денежных средств и товаров, что проявляется либо в отсутствии денег для своевременной выплаты заработной платы, либо в росте товарных запасов.

5. Обеспечение материально-финансовой сбалансированности инвестиционных процессов в регионе. Решение этой задачи во многом зависит от экономической структуры региона и возможнос-

тей развития материально-технической базы непроизводственной сферы. Отсутствие рынка подрядных работ, с одной стороны, и рынка финансовых ресурсов — с другой, привело в конечном счете к огромному количеству долгостроев, замороженных строек, омертвлению средств, технической отсталости новых предприятий, технология которых устаревает за десятилетия строительства.

Создание финансовой системы, адекватной рыночной экономике, не может ограничиться формальным изменением существующих финансовых структур и их связей с различными звеньями экономики — необходима ее радикальная перестройка в соответствии с новой ролью финансовой системы в механизме управления социально-экономическим развитием общества.

Достижение сбалансированности материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций в экономике региона осуществляется путем разработки **финансового баланса региона и регионального бюджета.**

А. Финансовый баланс региона отражает все имеющиеся в регионе источники финансовых ресурсов и направления их использования.

В доходной части финансового баланса выделяются пять основных групп источников, различающихся механизмом образования:

- доходы, образующие местный бюджет (нормативы, лежащие в основе образования этих доходов, регулируются государством);
- рентные платежи за используемые природные ресурсы, определяемые качеством ресурсов и условиями их добычи, что обусловливает необходимые затраты;
- поступления из вышестоящих бюджетов, определяемые долей региона в использовании средств, связанных с реализацией функций государства;
- внебюджетные средства как результат вторичного распределения доходов предпринимателей и населения, образуемые преимущественно на добровольной основе;
- заемные средства, привлекаемые для развития рынка и рыночных отношений в регионе.

В расходной части финансового баланса отражаются направления использования иммобилизованных финансовых ресурсов на различные социально-экономические нужды. Расходная часть финансового баланса охватывает затраты, связанные с расширенным воспроизводством элементов региональной системы, с фи-

нансированием социальной сферы и с обеспечением участия в формировании финансовой базы других государственных экономических структур (вышестоящих бюджетов, бюджетов министерств и ведомств).

Анализ сводного финансового баланса региона позволяет:

- выделить три группы доходов: а) доходы, которые образуются за счет распределения и перераспределения доходов предприятий, организаций и населения данного региона, — собственные доходы; б) заемные средства — долгосрочные и краткосрочные кредиты; в) средства, выделяемые из других бюджетов, — вышестоящих и ведомственных;
- установить величину поступлений средств от населения, их роль в общей величине финансовых ресурсов региона и распределение между бюджетами;
- установить структуру расходов финансовых средств и участие региона в формировании других бюджетов;
- ответить на вопрос о способности региона существовать в условиях самофинансирования.

Б. Региональный бюджет — инструмент прямого активного вмешательства государственных органов региона в процесс социально-экономического развития региона: его производственной и социальной сфер.

На всех уровнях территориальной системы главным источником финансирования социальных и природоохранных мероприятий, создания социально справедливых условий для проживания на данной территории является региональный бюджет, основным источником пополнения которого служат налоги.

Реализация на практике принципа экономической самостоятельности региона существенно меняет роль регионального бюджета в финансовом обеспечении региональных программ социально-экономического развития. Во-первых, этот бюджет становится основным источником финансирования развития социальной сферы и инфраструктурного обустройства территории. Во-вторых, доходная часть регионального бюджета реально ставится в зависимость от эффективности хозяйственной деятельности на территории. Причем у региональных органов власти появляются рычаги воздействия на общеэкономическую обстановку в регионе и возможности активизации предпринимательской деятельности.

К таким рычагам прежде всего относятся арендные платежи за используемую территорию и помещения, налоги на доходы

кооперативов и малых предприятий, местные налоги. Доходная часть формируется за счет распределения и перераспределения созданного ВРП. Она включает платежи из прибыли предприятий и организаций, налог на добавленную стоимость, налоги с населения, средства, выделяемые региону при перераспределении ресурсов, остающихся у предприятий и организаций, а также при перераспределении средств вышестоящих бюджетов.

На выбор рациональной экономической политики региона существенное влияние оказывают объективно складывающиеся отношения между уровнем ставок налогообложения и фактическим поступлением налогов в бюджетную систему региона. Эта связь исследована американским экономистом Артуром Лаффером.

Кривая Лаффера — зависимость между налоговыми ставками и объемом налоговых поступлений, а также выявляющая налоговую ставку, при которой налоговые поступления достигают максимальных значений. А.Лаффер построил количественную зависимость между изменением налоговых ставок и доходами бюджета в виде параболической кривой: по мере роста ставки налога от нуля до 100% налоговые поступления также увеличиваются до некоторого максимального уровня, затем их рост несколько замедляется, и далее следует либо плавное снижение налоговых поступлений, либо их резкое падение. Снижение налоговых поступлений объясняется, по мнению А.Лаффера, тем, что более высокие налоговые ставки сдерживают экономическую активность, в результате чего сокращается налоговая база. Так, например, налоговая ставка в 100% останавливает производство, налоговая база становится равной нулю и приносит нулевую фискальную прибыль. По оценкам А.Лаффера, допустимой предельной ставкой налоговых изъятий можно считать 30% от суммы дохода; 40—50%-ное изъятие доходов сокращает сбережения населения, снижает заинтересованность в инвестировании. Высокие налоговые ставки, кроме того, побуждают налогоплательщиков использовать различные легальные (налоговое планирование) и нелегальные (теневые) способы уклонения от уплаты налогов. Более низкие ставки налогов, напротив, создают дополнительные стимулы к работе, инвестициям и инновациям и, как следствие, к подъему национального производства. Расширение налоговой базы в этих условиях позволяет поддерживать фискальные доходы на прежнем уровне даже при снижении налоговых ставок.

6.2.2. Особенности региональной бюджетной системы в России

Бюджетный федерализм — такое устройство бюджетной системы страны, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий. Под бюджетным федерализмом понимают форму автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанную на четких, закрепленных законодательством нормах.

Бюджетный федерализм отражает характер распределения и перераспределения налогов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов, интересов населения, проживающего на территориях субъектов Российской Федерации, и входящих в них муниципальных образований.

В настоящее время в России принят способ выравнивания бюджетных доходов и расходов по регионам страны с помощью системы трансфертов. Необходимость в бюджетных трансфертах между государственным и территориальными уровнями объясняется следующим. С учетом первостепенности государственных интересов над региональными общепризнанно такое иерархическое построение налоговых систем, при котором наименее значимые (по объему собираемых налогов, по периодичности сбора) налоговые источники закрепляются за нижними уровнями государства. Для трехуровневой территориальной структуры (федеральный бюджет, региональный бюджет, местный бюджет) распределение налогов выглядит следующим образом: земельный — низший уровень, имущественный — средний, подоходный с физических лиц и на прибыль, НДС и акцизы — верхний. Однако имущественные налоги, включая земельный, не являются достаточно крупными (на размер налога оказывают влияние рыночные факторы, например, в одинаковых по количеству жителей регионах, но расположенных на разном удалении от транспортных и промышленных узлов, будет разная рыночная стоимость недвижимости и, следовательно, разный размер налога) и стабильными (они обычно уплачиваются раз в год), их взимание сопряжено с серьезными техническими трудностями, в первую очередь связанными с определением стоимости имущества.

Поэтому в условиях распространенного в мире процесса децентрализации управления и передачи расходов на нижестоящие уровни (в соответствии с принципом «расходы должны осуществляться на том уровне, население которого преимущественно пользуется услугами, обеспечиваемыми данными расходами») эти налоги не могут реализовывать расходные требования региональных бюджетов, что и определяет необходимость перераспределять поступления от наиболее действенных и надежных налогов — подоходного с физических лиц и на прибыль.

Инструментами реализации бюджетного федерализма выступают: трансферты, субвенции, дотации.

Трансферты, предоставляемые регионам из федерального фонда поддержки регионов, обладают выраженной социальной ориентацией и призваны содействовать выравниванию бюджетной обеспеченности разных территорий **в** расчете на душу населения. Трансферты, называемые иногда также грантами, принято делить на общие и целевые. Общие трансферты используются для корректировки общих уровней доходов региональных бюджетов. Целевые выполняют функции, определенные федеральными органами, их размер необязательно зависит от уровня бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения. Если общие трансферты используются регионами по их усмотрению и не обусловлены встречным финансированием, то целевые трансферты связаны рядом условий. Поэтому целевые трансферты выделяются в самостоятельную группу, которую называют субвенциями.

Субвенции представляют денежные средства, выделяемые федеральным бюджетом или бюджетами регионов в пользу других регионов. Они имеют ярко выраженное целевое назначение. Неиспользование субвенций на цели, для которых они предназначены, влечет необходимость их возврата. Субвенции призваны стать одним из источников финансовых ресурсов для обеспечения саморазвития регионов.

Дотации есть средства безвозмездной бюджетной поддержки региона, обусловленной объективными неблагоприятными факторами, временными или постоянными. Дотации используются для финансовой поддержки определенных видов экономической деятельности, объектов, социальных процессов, категорий населения.

Даже такая простая систематизация межбюджетных перетоков финансовых ресурсов помогает упорядочению бюджетно-налого-

вой системы и реализации принципов бюджетного федерализма, способствует переходу регионов в режим саморазвития.

Трансферты, субвенции, дотации и другие виды бюджетного финансирования учреждений культуры, науки, образования, здравоохранения, социальной помощи призваны создать финансовую базу, гарантирующую достижение и поддержание достойного уровня удовлетворения социальных запросов населения региона.

Адресная ориентация этой формы бюджетного финансирования — некоммерческие организации и население. Это особое направление — перспективное, не обещающее немедленной отдачи. Однако именно оно обеспечивает движение к саморазвитию. Конкретные формы реализации концепции бюджетного федерализма зависят от сочетания двух взаимодополняющих тенденций — конкуренции между региональными органами власти на условном рынке социальных услуг, с одной стороны, и выравнивания условий этой конкуренции и обеспечения на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов — с другой.

Специфика бюджетного федерализма в современной России состоит в том, что реформирование межбюджетных отношений происходит в сложных условиях переходного периода, когда еще не действуют в полную силу присущие рыночной экономике и демократическому государству механизмы. Как показывает мировой опыт, в кризисные периоды часто возникает соблазн централизовать экономическую и политическую власти.

Действительно, в условиях унитарной бюджетной системы центральное правительство, видимо, имело бы меньше ограничений в проведении жесткой политики финансовой стабилизации. Однако в современных условиях России усиление централизации бюджетно-налоговой системы затруднено. Представляет интерес и тот факт, что в Федеральном законе «Об основах бюджетной системы» реализован принцип единства налоговой политики государства, проявляющийся, в частности, в установлении закрытого перечня налогов, действующих на всей территории РФ. В то же время в Законе выделены три уровня налоговой системы: федеральный, субъектов Российской Федерации и местный. Важно отметить, что отнесение налогов к тому или иному уровню осуществляется в зависимости от компетенции органов законодательной (представительной) власти в применении налогового законодательства. На практике это означает, что независимо от распределения налогов по уровням бюджетной системы принимать решение по отдельным вопросам взимания налогов (опре-

деления конкретных размеров ставок, расширения перечня налоговых льгот и т.д.) соответствующие органы власти могут лишь в пределах своей компетенции. Например, предоставление местным органам власти права распоряжаться частью федеральных налогов (НДС, налогом на прибыль, подоходным налогом с физических лиц, транспортным налогом и т.д.) не является основанием для изменения по их усмотрению установленного порядка исчисления и уплаты этих налогов.

Следовательно, уровни налоговой системы не совпадают с уровнями бюджетной системы: если доходы федерального бюджета в части налоговых поступлений формируются только за счет федеральных налогов, то в региональные бюджеты поступают как налоги субъектов РФ, так и федеральные налоги. Аналогичная картина наблюдается и при формировании доходов местных бюджетов: кроме закрепленных за ними местных налогов они включают в себя соответствующую часть федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Таким образом, федеральные налоги устанавливаются законодательными актами РФ и взимаются на всей ее территории. Ставки федеральных налогов устанавливаются Федеральным собранием РФ. При этом ставки налогов на отдельные виды природных ресурсов, акцизов на отдельные виды минерального сырья и таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ.

Налоги субъектов Федерации (республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, городов федерального значения) устанавливаются законодательными актами субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и действующими на территории соответствующих субъектов РФ.

Местные налоги устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и действуют на территориях соответствующих городов, районов в городах и сельской местности или иного административно-территориального образования. Часть налогов, относящихся в соответствии с классификацией к местным, является обязательной к применению на всей территории РФ (земельный налог, налог с имущества физических лиц, регистрационный сбор с лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью). Другая часть налогов вводится по решению органов местного самоуправления (сбор за право торговли, налог на рекламу и т.д.).

В перспективе сфера межбюджетных отношений должна постепенно сужаться. Представляется, что это правильно, поскольку бюджетная система должна совершенствоваться путем более рационального разграничения налогов между уровнями бюджетной системы на постоянной основе, а также создания более благоприятных условий для стимулирования зарабатывания собственных средств в региональные бюджеты.

Проблема практической реализации бюджетного федерализма — разделения сфер компетенции и связанных с ними расходов между **федеральным, региональным и муниципальным уровнями** управления.

Для эффективного решения этой проблемы требуется законодательно установить ответственность федерального государства и региональных структур за те или иные сферы общественной и хозяйственной жизни. Отсутствие такого разграничения не позволяет рационально организовать обслуживание нужд и запросов населения. Население же попадает в положение правовой неопределенности относительно того, от какого уровня государственной власти и управления следует требовать исполнения той или иной функции.

Проблемы **составления обоснованного регионального бюджета** многообразны: отражение налоговых поступлений от резидентов и нерезидентов региона, учет «теневой» и «серой» экономики, обоснованный подход к исчислению дотаций из регионального бюджета.

Отражение налоговых поступлений от резидентов и нерезидентов региона. Достаточно типичной оказывается ситуация, когда два схожих предприятия выпускают одинаковую продукцию: одно — местное (например, Самарское), другое — из соседнего региона (например, Татарстана). Власти Республики Татарстан вследствие наличия у них особого статуса в отношениях с Федерацией могут позволить себе предоставить своему предприятию существенную налоговую льготу. В результате продукция татарского предприятия продается по более низкой цене, чем такая же продукция самарского предприятия, которому областные власти не в состоянии предоставить льготы вследствие отсутствия у них особых отношений с федеральными властями.

Объективный учет «теневой» и «серой» экономической деятельности. По неналоговым поступлениям план сбора, как правило, не выполняется. Основными причинами существования недоим-

ки по платежам в бюджет являются широкое применение налогоплательщиками взаимозачетов бартером, расчеты через третьих лиц, зачисление выручки, минуя расчетные счета, что в принципе не запрещено законодательно. Кроме того, тяжелым балластом для большинства региональных бюджетов являются убыточные предприятия, количество которых, к сожалению, не уменьшается.

Обоснованный подход к исчислению дотаций из регионального бюджета низовым звеньям. В расходах регионального бюджета значительное место занимают государственные дотации. Большая часть этих средств приходится на дотацию жилищно-коммунального хозяйства (в среднем по Самарской области жилец оплачивает только 40% стоимости обслуживания жилья). Помимо расходов на содержание бюджетных учреждений из регионального бюджета дотируется ряд общественных организаций: на вложения в уставный капитал вновь создаваемых предприятий, на приобретение ценных бумаг, на осуществление платежей в фонд социального развития налоговой полиции, в централизованный фонд Государственной налоговой инспекции, в централизованный фонд по борьбе с преступностью. Платежи по указанным фондам не являются произвольными (добровольными) — они обязательны, поскольку, как правило, закреплены в бюджете региона.

6.2.3. Пути решения проблемы дефицита регионального бюджета

Существует несколько **путей решения проблемы дефицита регионального бюджета:** эмиссия ценных бумаг, привлечение внебюджетных фондов, заимствования из федеральной финансовой системы и др.

А. Эмиссия ценных бумаг, по существу, означает переложение проблемы неплатежеспособности региональных органов власти на субъектов, имеющих финансовые средства. Это осуществляется путем выпуска ценных бумаг, а именно векселей, для решения проблемы текущей неплатежеспособности, акций и облигаций для решения проблемы недостатка инвестиционных ресурсов.

Перспективы вексельного обращения в регионах страны тесно связаны с формированием единого рынка ценных бумаг, одним из принципов функционирования которого должно стать взаимное признание и принятие в бюджет **в** качестве налогов регио-

нальных ценных бумаг. Для реализации этой идеи потребуется создание банков с широкой филиальной сетью, надежность и платежеспособность которых не будут вызывать сомнений.

Рынок ценных бумаг в настоящее время органы власти регионов еще только осваивают. Так, администрация Самарской области в целях пополнения бюджета выпустила в середине 90-х гг. облигационный заем на сумму 2 млрд руб., период обращения которого составил один год. Вслед за этим администрация области эмитировала ценные бумаги в виде процентного векселя, всего было осуществлено 7 выпусков на общую сумму 64 млрд руб. Срок размещения составлял от 34 до 90 дней, процентная ставка по отдельным выпускам колебалась от 35 до 90% годовых и в среднем составила 74%. Практически все 100% векселей были размещены, а по итогам размещения в доход областного бюджета было зачислено 581 млн руб.

Б. Привлечение внебюджетных фондов означает заимствование необходимого объема финансовых средств из доступных региональным органам источников. К числу внебюджетных фондов относятся: пенсионный фонд, фонд занятости, фонд социального страхования и фонд медицинского страхования.

Основные направления расходования средств пенсионного фонда определяются в соответствии с задачами, изложенными в его уставе.

В структуре средств фонда занятости предусматривается, в частности, финансовая помощь работодателям в целях создания новых рабочих мест.

Главным отличием фонда социального страхования от других фондов является использование средств в основном страхователями: удельный вес этих расходов составил более половины общей суммы расходов.

В. К числу **других источников заимствования** региональной администрацией средств для решения своих финансовых проблем относятся заимствования из федеральной финансовой системы, а также зарубежные заимствования.

Разработка и реализация регионального бюджета — это средство участия региональной администрации в управлении ходом общественного воспроизводства в регионе путем мобилизации финансовых ресурсов и направления их на те или иные государственные нужды, определяемые исходя из экономической и политической целесообразности.

6.3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

6.3.1. Развитие бюджетно-налогового федерализма

Политика налогообложения выполняет ряд функций: социальную, определяющую общую целевую направленность налоговой системы; фискальную, обеспечивающую полное и своевременное поступление налогов в бюджеты всех уровней; регулирующую; перераспределительную; контрольную; стимулирующую.

В соответствии с принципом подчиненности (подведомственности) налог на прибыль предприятий федеральной подчиненности поступает в доход федерального бюджета, соответственно налог на прибыль, плата за природные ресурсы предприятий, относящихся к коммунальной собственности административно-территориального образования, зачисляются в доходы местного бюджета. Для укрепления финансовой базы местных бюджетов часть прибыли предприятий федерального значения поступает в их фонды. Аналогично из федерального бюджета финансируются предприятия и учреждения федерального подчинения, из местных бюджетов — предприятия, находящиеся в ведении местных органов власти.

Значительная часть налогов и доходов зачисляется в бюджеты по принципу территориальной принадлежности плательщиков. В частности, в местные бюджеты поступает подоходный налог с граждан, проживающих на территории данного органа власти. Одновременно из местных бюджетов финансируются предприятия, организации, относящиеся к коммунальной собственности, и учреждения непроизводственной сферы (школы, детские дошкольные учреждения, больницы, поликлиники и т.д.), расположенные на территории данного местного органа власти.

В настоящее время в Российской Федерации сложилась система бюджетно-налогового федерализма. Эта система предполагает относительно самостоятельное и независимое функционирование бюджетных систем различного уровня управления: федерального, регионального, муниципального.

Поскольку она формировалась достаточно быстро и в условиях переходного процесса, то имеет целый ряд недостатков, связанных с рудиментами прошлого.

В первую очередь бросается в глаза односторонняя направленность принципов построения системы бюджетного федерализма на реализацию чисто распределительной функции. При этом целями распределения являются пополнение недостаточных региональных бюджетов с учетом сложившейся структуры их доходов и расходов, обеспечение населения различных регионов более или менее сходными условиями существования. Однако надо отметить, что ориентация бюджетной системы только на выравнивание условий жизни населения порождает иждивенческие настроения и закрепляет зависимость регионов от Федерации, не способствуя их развитию.

В этой связи необходимо сместить акценты в федеральной бюджетной политике, выдвинуть на первый план содействие преодолению экономической отсталости регионов. Конкретно это могло бы означать федеральную поддержку региональных программ реконструкции и подъема производства, бюджетное финансирование инвестиционных, инновационных проектов.

Ближе к текущим задачам обеспечения саморазвития региона стоит бюджетное регулирование размеров финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц, субъектов хозяйственной деятельности, предприятий, предпринимателей, самодеятельных домашних хозяйств. Регулируя в рамках своей компетенции налоги и налоговые ставки, льготы, платежи, санкции, региональные и местные органы власти способны существенно влиять на финансовое положение хозяйствующих субъектов и тем самым — усиливать или ослаблять стимулы к развитию производства на территории региона.

Остается нерешенной проблема **распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней.**

Автономность и свобода в бюджетных отношениях — цель региональных властных структур. Мировой опыт демонстрирует широчайший спектр возможностей в этой сфере, но он одновременно свидетельствует и о том, что «свобода» или «несвобода» региональных бюджетных систем — отнюдь не абсолютные понятия. Они применимы только в контексте политических, экономических и идеологических институтов общества и должны устанавливаться в соответствии с ними. В странах с сильными демократическими традициями действует принцип, когда региональные (или местные) органы власти имеют в некоторых вопросах неограниченные полномочия, но руководители этого органа власти

(местные депутаты) несут при этом персональную ответственность перед своим населением.

Путем распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами решаются следующие задачи:

- достижение сбалансированности доходов и расходов каждого бюджета;
- создание условий заинтересованности местных органов власти в выполнении планов поступлений общегосударственных доходов и налогов;
- равномерность поступления доходов в бюджет в течение года во избежание временных кассовых разрывов бюджета для своевременного финансирования всех предусмотренных мероприятий;
- приоритет государственного бюджета в финансировании общегосударственных программ и мероприятий по руководству экономикой, координации деятельности всех сфер общественного воспроизводства, в перераспределении финансовых ресурсов между территориями для выравнивания уровней их развития.

Решение этой проблемы должно базироваться на единых принципах построения и организации бюджетной системы, а также на учете необходимости создания и достаточности финансовой базы каждого уровня государственной власти для нужд осуществления их функций в соответствии с разделением их компетенции и ответственности.

В основу распределения доходов и расходов между бюджетами положены принципы значимости, подчиненности (подведомственности предприятий, объединений, организаций и учреждений), территориальности.

По принципу значимости производится зачисление доходов в общегосударственный и местный бюджеты (региональные и местные — в федеративном государстве), а также финансирование программ и мероприятий, имеющих общегосударственное, межгосударственное либо местное значение. Так, в соответствии с этим в бюджет зачисляются налог на добавленную стоимость, акцизы, в местные бюджеты — местные налоги, сборы, пошлины.

Проблема обеспечения сочетания интересов центра и регионов решается в разных странах неодинаково. В мировой практике известны три основных подхода к требованиям регионов о предоставлении особого экономического режима. Первый — «индивидуально-договорный подход», когда центр договаривается с

каждым регионом в отдельности о распределении налоговых поступлений (например, Россия). Второй подход связан с созданием «специальных бюджетных режимов», в рамках которых отдельным регионам предоставляются особые права в вопросах налогов и расходов (например, Китай). Третий подход основан на «нормативно-расчетной формуле субсидий», которая обычно составляется с целью хотя бы частичного выравнивания бюджетных условий регионов, причем немногие из стран, применяющих данный подход, учитывают при разработке соответствующей формулы требования отдельных регионов (например, Индия).

Российское законодательство закрепляет за отдельными бюджетами конкретные виды доходов. В случае, если для сбалансирования доходов и расходов регионального бюджета собственных средств не хватает, предусматривается передача части средств из вышестоящих бюджетов в виде отчислений от доходов и налогов в порядке бюджетного регулирования. Такие доходы носят название регулирующих.

В тех случаях, когда собственные доходы и отчисления от государственных доходов и налогов не обеспечивают сбалансирование доходов и расходов бюджетов, применяются дотации, субсидии и субвенции (трансферты) из вышестоящих бюджетов.

Для решения проблемы **финансовой поддержки бюджетов депрессивных регионов** регионы страны необходимо разделить на группы:

1) регионы, в которых высокая зависимость от федеральной помощи определяется **плохим финансовым управлением,** — здесь нужны реформы, внедрение образцовой практики (возможно, их придется инициировать введением федерального управления);

2) регионы, в которых **депрессивная ситуация возникла по объективным обстоятельствам,** — здесь федеральному центру придется напрямую взять на себя ответственность за выполнение государственных обязательств с возможным введением особого статуса «территорий ограниченной финансовой самостоятельности».

Целесообразно инициировать создание наряду с механизмом вертикального выравнивания (из федерального бюджета в регионы-реципиенты) механизма горизонтального выравнивания, в котором «богатые» регионы осуществляют по некоторой методике трансферты в бюджеты «бедных» регионов.

Важным принципом функционирования Фонда финансовой поддержки регионов является обеспечение объективности и прозрачности распределения его средств.

Для этого необходимо:

- определить показатель доходного потенциала территории;
- уточнить показатель объективных подушевых бюджетных потребностей;
- стимулировать налоговые усилия территорий (для этого производить не полное, а относительное подушевое выравнивание).

Еще одна проблема — **разработка методов поддержки муниципальных образований из регионального бюджета.**

Для обеспечения объективности и прозрачности процесса поддержки муниципальных бюджетов используется методика расчета суммы финансовой помощи (трансферта) бюджетам городов и районов. Данная методика предусматривает подъем «слабых территорий» до среднего по области уровня доходов в расчете на одного жителя. Дотация предоставляется на формирование минимального (текущего) бюджета, в то время как бюджет развития финансируется из областного бюджета.

Финансовая помощь в соответствии с этой методикой оказывается только территориям, получившим статус «территорий, нуждающихся в поддержке» или «территорий, особо нуждающихся в поддержке». Статус «территории, нуждающейся в поддержке» предоставляется тем районам и городам, у которых душевой доход в прогнозируемом году в расчете на одного жителя меньше среднедушевого бюджетного дохода по области в целом.

Статус «территории, особо нуждающейся в поддержке» предоставляется тем районам и городам региона, у которых объем бюджетных доходов в прогнозируемом году после доведения душевого дохода по их бюджету до среднего душевого дохода в целом по региону и выделения соответствующей дотации тем не менее недостаточен для покрытия собственных расходов (без капвложений).

Порядок исчисления величины трансфертов из регионального в нижестоящий бюджет выглядит следующим образом. Вначале определяется разница между душевым бюджетным доходом данной территории и среднедушевым бюджетным доходом в целом по области на прогнозируемый год. В случае, если душевой бюджетный доход (ДБД) данной территории меньше среднедушевого бюджетного дохода (СБД) в целом по области, разница умножается на численность населения (ЧН) этой территории. При этом бюджетные доходы, включаемые в расчет, корректируются на понижающий коэффициент (0,8), вводимый для стимулирова-

ния дотируемых территорий полнее мобилизовать собственные финансовые ресурсы.

Полученная сумма является трансфертом по доходам (ТД):

$$ТД = (СБД \cdot 0{,}8 - ДБД) \cdot ЧН.$$

Далее определяется поправочный коэффициент расходов ($K_р$), который представляет собой отношение бюджетных расходов на одного жителя по территории (ДБР), скорректированный на поправочный коэффициент (0,75), к бюджетным доходам на одного жителя этой территории:

$$K_р = (ДБР \cdot 0{,}75)/ДБД.$$

В случае, если полученный результат ниже единицы, данный коэффициент применяется как понижающий, а если выше — как повышающий. Кроме того, в целях стимулирования дотируемых районов и городов в рациональном использовании бюджетных средств этот коэффициент принимается не выше 1,8. Далее коэффициент расходов умножается на сумму трансферта по доходам, в результате чего получается общая сумма трансферта, причитающаяся территории, нуждающейся в поддержке (ТТНП):

$$ТТНП = ТД \cdot K_р.$$

Тем территориям, у которых суммы собственных доходов с учетом трансферта не покрывают прогнозируемых на планируемый год расходов (без учета капвложений), предоставляется дополнительная финансовая поддержка, называемая «трансферт территории, особо нуждающейся в поддержке» (ТТОНП). Этот трансферт определяется следующим образом:

$$ТТОНП = \Sigma СР - \Sigma СД,$$

где ЕСР — прогнозируемая сумма расходов на планируемый год по особо нуждающейся территории; ΣСД — сумма доходов дотируемой территории с учетом трансферта ТТНП.

Эта система дотирования аналогична федеральной и, так же, как и федеральная, зависит во многом от фактических расходов. Достоинство данной системы состоит в том, что все муниципальные образования ставятся в одинаковые условия. Недостатком является нечеткость в определении минимально необходимых расходов.

При определении размера трансфертов субъектам Федерации необходимо учитывать:

- возможный потенциал доходов регионального бюджета;
- различия в бюджетных расходах, вызванные необходимостью содержать имеющуюся социально-бытовую инфраструктуру;
- различный уровень развития материально-технической базы социальной сферы;
- финансовые ресурсы, получаемые регионом в виде всевозможных налоговых льгот, отсрочек уплаты федеральных налогов и освобождений от них;
- финансовые ресурсы, поступающие в регион при перераспределении федеральных внебюджетных средств;
- региональные удорожающие факторы, влияющие на величину бюджетных затрат;
- различия в нормативах, связанные со спецификой расселения населения.

Кроме установления трансфертов, поступающих субъектам Федерации при перераспределении федерального фонда региональной поддержки, возможно привлечение средств из федерального бюджета на основе разработки своего рода территориального бизнес-плана, оценивающего привлекательность региона и эффективность вложений с позиций интересов государства в целом.

В целях совершенствования бюджетно-налоговой системы можно выделить несколько первоочередных задач.

1. Необходимо решить проблему налоговых платежей общероссийских компаний («Газпром», РАО ЕЭС, ЛУКОЙЛ, Сбербанк РФ и др.), которые платят налоги по месту регистрации (т.е. в Москве). Здесь возможны различные подходы:

а) решение, предлагаемое Налоговым кодексом РФ, — налоги с разных территориальных подразделений межрегиональной компании платятся пропорционально стоимости активов и численности занятых в этих подразделениях;

б) создать федеральный налоговый округ, где были бы зарегистрированы указанные общероссийские компании. В этом случае в федеральный бюджет поступала бы не только федеральная, но и региональная и муниципальная доли налогов этих налогоплательщиков. Для обеспечения заинтересованности регионов в таком решении можно предложить, чтобы эти средства целевым назначением пополняли Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР);

в) в законе о бюджете отдельным пунктом прописать, что налоговые поступления от компаний поступают в федеральный бюд-

жет и пополняют ФФПР. Это более эффективно, так как распределение ФФПР прозрачно, подконтрольно и адресно. В этом случае ФФПР образовывался бы за счет установленной доли (10—11%) от всех налоговых доходов федерального бюджета плюс налоговые поступления от общероссийских компаний в части их бывшей региональной доли.

2. Общая линия оптимизации распределения налоговых полномочий — заменять, насколько возможно, регулирующие налоги, которые делятся между уровнями бюджетной системы, собственными налогами.

В принципе НДС должен быть федеральным налогом (фактически в большинстве случаев он уплачивается в одном регионе, предъявляется к зачету в другом). Если такое решение окажется политически затруднительным, возможно следующее решение: распределение региональной части НДС между регионами пропорционально населению. При этом налог с продаж следовало бы отменить.

Налог на природные ресурсы должен быть федеральным, поскольку реализует общегосударственную собственность на природные ресурсы, природную ренту. При этом территории, на которых ведутся разработки недр, могут получать из федерального бюджета компенсацию на восстановление природной среды.

Подоходный налог должен распределяться между Федерацией и ее субъектами. Лучше даже иметь два отдельных подоходных налога — федеральный, желательно с фиксированной ставкой, и региональный. Причем последний должен уплачиваться не по месту работы, как сейчас, а по месту жительства налогоплательщика, поскольку именно по месту жительства оказываются основные социальные услуги. Вариант введения двух налогов — федерального и регионального — может быть предложен и для налога на прибыль. Налог на недвижимость должен быть местным и составить базу муниципальных финансов. В целом это снизило бы дисбаланс бюджетной системы по вертикали.

Для выяснения вопроса, кто на самом деле является донором, а кто реципиентом, необходимо провести инвентаризацию федеральных расходов в территориальном разрезе, включая многочисленные инвестиционные программы, содержание федеральных учреждений на местах, бюджетной сети, финансирование которой отнесено к федеральным полномочиям, и пр., выявить суммарное сальдо финансовых расчетов регионов с федеральным бюджетом (а не только поступлений из ФФПР, как сейчас). Проведен-

ный по этой методике анализ показал, что число регионов-доноров (при всей условности использования этого термина вообще) не 10, а около 30.

6.3.2. Управление финансовой обеспеченностью и бюджетной самодостаточностью региона

Финансовая обеспеченность региона представляет собой соотношение финансовых ресурсов региона и потребности в них, рассчитанной с учетом социальных нормативов и дифференциацией последних по важнейшим направлениям социально-экономического развития региона. В условиях перехода к преимущественной децентрализации управления финансовыми ресурсами понятие финансовой обеспеченности трансформируется в понятие финансовой самодостаточности, т.е. достижение финансового обеспечения в первую очередь за счет собственных ресурсов. Более узкий смысл имеет понятие «бюджетная самообеспеченность» (самодостаточность), показывающая бюджетные источники финансового обеспечения субъекта Федерации.

Бюджетная самообеспеченность региона предполагает опору региона в основном на собственные возможности и источники поступлений **в** региональный бюджет, которые соизмеряются с расходами, достаточными для обеспечения уровня благосостояния населения, осуществления соответствующих социально-экономических программ.

Традиционные источники пополнения финансовых ресурсов региона в виде федеральных дотаций, налоговых поступлений от государственных предприятий промышленности и сельского хозяйства в настоящее время резко сократились. Говоря о бюджетной политике в регионах и отмечая необходимость проведения линии на бюджетное самообеспечение, общепризнанным считают, что такая политика не должна проводиться изолированно, вне связи с федеральными бюджетными и финансовыми отношениями. Региональное бюджетное самообеспечение сможет реализовать себя как жизнеспособная реальная политика только при условии обеспечения центром равных возможностей регионам, особенно на ее старте.

В настоящее время наряду с механизмом вертикального выравнивания (из федерального бюджета в регионы-реципиенты) целесообразно инициировать создание **механизма горизонтального**

выравнивания, в котором «богатые» регионы осуществляют по некоторой методике трансферты в бюджеты «бедных» регионов.

Сложившаяся в настоящее время практика принятия решений о финансовой поддержке регионов не в полной мере учитывает реальный уровень благосостояния населения, качества жизни, состояние отраслей экономики, уровень развитости инфраструктуры, степень использования налогового потенциала региона.

В практике экономического анализа используются следующие показатели финансовой обеспеченности и бюджетной самодостаточности развития субъектов Федерации:

- объем финансовых ресурсов на душу населения;
- средний душевой доход;
- средний бюджетный доход на душу населения;
- средний бюджетный расход на душу населения;
- средняя заработная плата;
- стоимость потребительского набора;
- удельный вес потребительского набора в среднедушевых доходах;
- прожиточный минимум.

Эти показатели, рассчитанные по конкретному региону, сравниваются с соответствующими средними значениями по стране и по регионам соответствующей группы. Если эти показатели по региону ниже, чем в среднем по группе, то считается, что финансовая обеспеченность региона находится на недостаточном уровне.

Данный подход к оценке, основывающийся на принципе выравнивания финансового положения регионов по среднему значению, применяется в настоящее время, но в условиях кризиса финансовой системы и экономики он вряд ли может использоваться. Поэтому можно предложить иной подход к оценке финансовой обеспеченности и бюджетной самодостаточности субъекта Федерации.

Показатель оценки уровня финансовой обеспеченности (ФО) в целом по региону может быть рассчитан по формуле:

$$ФО = (ФР/ПО) \cdot 100\%, \qquad (6.1)$$

где ФР — суммарный объем финансовых ресурсов, выделенных региону для реализации программ социально-экономического развития на некоторый период; ПО — суммарная потребность в финансовых ресурсах для реализации программ социально-экономического развития региона за рассматриваемый период, рассчитанная на основе социальных нормативов финансового потребления.

С учетом принципа адресности финансирования указанный показатель уровня финансовой обеспеченности может быть модифицирован в виде множества аналогичных показателей по конкретным направлениям социально-экономического развития региона:

$$100\%. \qquad (6.2)$$

Использование множества целевых показателей $ФО_i$ дает более точный результат комплексной и дифференцированной оценки финансового состояния региона, чем интегральный показатель ФО.

Аналогичным образом можно определить показатель интегральной и дифференцированной оценок бюджетной обеспеченности (самодостаточности) субъекта Федерации:

$$БО_i = (БР_i / ПБР_i) \cdot 100\%, \qquad (6.3)$$

где $БО_i$ — бюджетная обеспеченность по первому направлению социально-экономического развития региона; $БР_i, ПБР_i$ — соответственно бюджетные ресурсы региона и потребность в бюджетных ресурсах региона по первому направлению.

Управление финансовой обеспеченностью и бюджетной самодостаточностью региона представляет собой комплекс воздействий на доходную и расходную части бюджета в целях повышения его доходности.

Уровень финансовой обеспеченности региона может быть повышен за счет:

- роста доходной части бюджета на основе достижения необходимых объемов налоговых и прочих поступлений дифференцированно по каждой статье бюджета;
- увеличения эффективности использования финансовых ресурсов за счет значительного сокращения субсидий и трансфертов, выделяемых отраслям и отдельным получателям;
- объективизации бюджета путем формирования его статей преимущественно на основе использования социальных нормативов для расчета объемов финансовых поступлений и объемов потребления финансовых ресурсов.

Таким образом, можно утверждать, что бюджетная система региона представляет собой инструмент проведения администрацией региона активной экономической политики. Аккумулируя финансовые ресурсы с помощью налогов и сборов и направляя их на приоритетные нужды регионального сообщества, властные

органы проводят заявленную на выборах экономическую и социальную политику.

Основные функции, которые призвана выполнять бюджетная система региона, можно сформулировать следующим образом:

- решение задач по созданию условий повышения уровня и качества жизни населения региона;
- содействие справедливому распределению доходов между отдельными группами населения, проживающего на территории региона;
- содействие развитию деловой активности в регионе путем направления части региональных инвестиций, подконтрольных местной администрации, в «точки роста» регионального хозяйственного комплекса через бюджет развития региона или путем прямых государственных инвестиций;
- решение задач по выравниванию условий предпринимательства в территориальных образованиях региона путем поддержки развития производственной и рыночной инфраструктур. Эти функции носят общий характер и действенны в любых странах и условиях функционирования региональной экономической системы. На определенном этапе эти функции могут претерпевать видоизменения, могут появиться новые задачи, вызванные особенностями, например, переходной экономики.

Логика построения региональных бюджетных систем предопределяет необходимость разделения сфер деятельности и связанных с ними расходов. Для этого, в свою очередь, требуется законодательно установить ответственность федеральных и региональных структур за те или иные сферы общественной и хозяйственной жизни. Отсутствие такого разграничения позволяет высшему уровню по своей воле перемещать расходы по управленческой вертикали вниз. Население же попадает в положение правовой неопределенности относительно того, от какого уровня государственной власти и управления следует требовать исполнения той или иной функции.

Решение проблемы распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней должно базироваться на единых принципах построения и организации бюджетной системы, а также на учете необходимости создания и достаточности финансовой базы каждого уровня государственной власти для нужд осуществления их функций в соответствии с разделением их компетенции и ответственности.

Вопросы для самопроверки

1. Каковы основные принципы построения финансовых отношений в регионе?
2. Перечислите факторы, содействующие аккумулированию свободных финансовых ресурсов предпринимателей и населения в регионе.
3. Каковы принципы осуществления рациональной финансовой политики в регионе?
4. Определите понятие бюджетного федерализма.
5. Назовите основные проблемы практической реализации идей бюджетного федерализма.
6. Каковы функции региональных бюджетных систем?
7. Каковы принципы формирования бюджетной системы региона?
8. Каковы методы составления регионального бюджета?
9. Назовите пути решения проблемы дефицита регионального бюджета.
10. Каковы инструменты реализации бюджетного федерализма?
11. В чем состоят проблемы распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней?
12. Каковы, на ваш взгляд, методы поддержки муниципальных образований?
13. Каков порядок исчисления величины трансфертов из регионального в нижестоящий бюджет?
14. Каковы основные направления совершенствования налоговой системы региона?
15. Каковы пути финансовой поддержки бюджетов депрессивных регионов?

Глава 7

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ

7.1. СУЩНОСТЬ, ЦЕЛИ И СРЕДСТВА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

7.1.1. Сущность, виды и цели инвестиционной политики

Инвестиционная политика — совокупность действий агентов воспроизводственной деятельности по обеспечению условий воспроизводства капитальных ресурсов в регионе.

Сущность инвестиционной политики заключается в обеспечении воспроизводства основных фондов производственных и непроизводственных отраслей, их расширении и модернизации.

Характер инвестиционной политики определяется степенью государственного вмешательства в экономические процессы, степенью увязки данной политики с иными государственными институтами, к которым относятся налоговая, финансово-кредитная, лицензионная и ценовая политика, политика доходов и занятости, привлечения иностранных инвестиций, правовое поле и общий административный уклад. Амортизационная политика входит в общую инвестиционную политику. Амортизационная политика, в свою очередь, должна быть увязана с налоговой политикой. В странах развитого рыночного типа при общем повышении уровня налогов на прибыль компаний, как правило, в фазе экономического кризиса поощряются методы ускоренной амортизации и вводятся льготы по инвестиционным кредитам. В этом случае ускоренная амортизация применяется только к новому оборудованию.

По наличию и **характеру правовой базы** можно выделить формализованную и неформализованную государственную инвестици-

онную политику. При этом **формализованная инвестиционная политика** означает наличие целостной правовой базы, регулирующей основные параметры инвестиционного процесса, такие, как налоги, цены, доходы, тарифная система, сроки амортизации оборудования и методы учета основных фондов. Как правило, ей присуща высокая степень государственного участия в экономике. **Неформализованная инвестиционная политика** характеризуется сравнительно низкой долей государственных капиталовложений (до 30%), большим объемом частного капитала (до 80% от всех хозяйствующих субъектов и объемов промышленного производства), свободным перемещением капитала за рубеж и из-за рубежа и главное — несистематизированной правовой базой.

По **форме управления** можно выделить следующие типы инвестиционной политики: либеральная и централизованная. **Либеральному типу инвестиционной политики** присущи преимущественно экономические методы государственного регулирования инвестиционными процессами, развитая вертикальная система инвесторов (государство — финансовые институты — бизнесмены — мелкие инвесторы), а также разнообразные источники инвестиций (частные, государственные, привлеченные и т.д.), развитая финансовая инфраструктура. Роль государства состоит в установлении «правил игры» во взаимоотношениях «инвестор — государство», что позволяет экономической системе саморегулироваться и развиваться относительно свободно. Этому типу инвестиционной политики противостоит **централизованная инвестиционная политика,** основной чертой которой является использование преимущественно жестких административных методов управления. Источники инвестиций в этом случае формируются посредством аккумулирования ресурсов различными государственными структурами, централизованно осуществляется долгосрочное прогнозирование, **а** общее правовое поле жестко регламентирует развитие инвестиционного процесса. Участие фондового рынка в инвестиционном процессе чисто номинальное.

Исходя из этих критериев современную региональную инвестиционную политику, проводимую большинством регионов России, можно оценить как формализованную и централизованную. Роль государственного вмешательства значительна как по объемам контролируемых им инвестиций, так и по степени регулирования данного процесса. Средства государственного инвестиционного бюджета составили чуть больше 60%. Любое решение, касающееся привлечения крупных кредитов государственными или ком-

мерческими предприятиями, так или иначе контролируется государственными ведомствами.

В настоящее время происходит постепенный переход от формализованного централизованного типа государственной инвестиционной политики к формализованному либеральному ее типу.

Инвестиционному процессу в регионах Российской Федерации присущи следующие особенности.

Децентрализация инвестиционного процесса. Можно выделить по крайней мере два направления этого процесса: федеральный центр — регион; региональное правительство — региональные промышленные и финансовые институты. В первом случае происходит передача централизованных управляющих функций в пользу региональных властных структур при одновременном истощении федеральных источников инвестиций. В настоящее время ни в одном регионе России федеральное правительство не осуществляет комплексную инвестиционную политику, поэтому все инвестиционные потоки формируются на локальном уровне. Во втором случае экономическая политика региональных властных структур приводит к постепенному сокращению объемов государственных инвестиций, увеличению числа приватизированных предприятий и утрате части собственных контролирующих и управляющих функций в сфере воспроизводства. Доля прямых государственных инвестиций в валовых капитальных вложениях незначительна. Следовательно, современный инвестиционный процесс в регионе характеризуется сокращением доли государственных инвестиций при сохранении государственного контроля над подавляющим объемом капитальных вложений.

Переход к преимущественно экономическим методам воздействия. Государство утрачивает свои функции главного планирующего и распределяющего института и приобретает иные, ранее не присущие ему, роли: собственника, равноправного участника, долевого партнера, финансового агента, гаранта и кредитора.

Для установления принципиально иных взаимоотношений в сфере воспроизводства необходим достаточно большой период времени. Так же как и любой другой развитой системе, экономике присуща инерция, поэтому процесс преобразований встречает сопротивление старой модели управления. К новым формам государственного воздействия на инвестиционный процесс в регионах страны можно отнести: формирование инвестиционного бюджета как ключевого элемента государственного планирования, долгосрочное государственное кредитование, государственные

гарантии и регулирование деятельности акционированных предприятий посредством управления пакетами акций, принадлежащих государству. Существуют значительные резервы во внедрении новых форм государственного управления инвестиционным процессом и совершенствовании имеющихся. Так, практически не задействованы механизмы долевого участия государства, вяло стимулируется фондовый рынок, нет четкой системы поощрений и преференций для отечественных инвесторов. Поэтому в настоящий момент процесс смены системы управления сопровождается падением управляемости системы.

Появление новых участников инвестиционного процесса. На управляемость инвестиционным процессом воздействует и его структурное развитие, которое характеризуется появлением большого числа новых субъектов. Примитивная система воспроизводственных отношений «государство — промышленное предприятие» перерастает в разветвленную структуру участников инвестиционного процесса. Изменение количественных и качественных параметров, с одной стороны, усложняет реализацию инвестиционной политики, с другой — позволяет государству передать часть своих инвестиционных обязательств и интересов иным участникам.

В настоящее время **инвестиционное проектирование** выступает основным средством реализации инвестиционной политики региона.

Под «проектом» понимается комплекс действий (работ, услуг, приобретений, управленческих операций и решений), направленных на достижение сформулированной цели. Разработка инвестиционного проекта предполагает обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления инвестиций, а также описание практических действий по их осуществлению.

Инвестиционные проекты можно классифицировать следующим образом (табл. 7.1).

В соответствии с этой классификацией к инвестиционным проектам регионального масштаба относятся такие проекты, реализация которых влияет **в** первую очередь на экономическую, социальную и экологическую ситуацию в регионе.

Цели инвестиционной политики региона. В осуществлении собственной инвестиционной политики каждый регион России может преследовать самые разнообразные цели. Главная проблема состоит в том, что локальные инвестиционные устремления не должны противоречить установкам как внутренней региональной

Таблица 7.1

Классифицирующий признак	**Содержание классификации**	**Основное предназначение классификации**
По типам деятельности	Техническая, организационная, экономическая, социальная, смешанная	Специфичность аспекта анализа проекта
По структуре	Монопроект, мультипроект, мегапроект	Сложность иерархической структуры управления проектом
По размеру	Мелкие, средние, крупные, очень крупные	Уровень детализации информации
По масштабу	Межгосударственные, международные, национальные, межрегиональные, региональные, межотраслевые, отраслевые, корпоративные проекты одного предприятия	Специфичность разработки и управления проектом
По длительности	Краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные	Структурирование жизненного цикла проекта
По сложности	Простые, сложные, очень сложные	Специфичность процесса управления проектамы
По характеру предметной области	Инвестиционный, инновационный, научно-исследовательский, учебно-образовательный, смешанный	Специфика жизненного цикла проекта и учета выгод
По признаку внедрения	1. Внедряется в действующее предприятие 2. Создает новое предприятие	Правильное исчисление и сравнение приростных потоков доходов и затрат
Смешанный — по доминирующему признаку	а) малые; б) мегапроекты; в) краткосрочные; г) моно- и мультипроекты	Специфика использования стандартных процедур проектного управления и контроля

экономической политики, так и глобальной цели экономического развития страны.

Целями текущей инвестиционной политики для большинства регионов в настоящее время являются: структурная перестройка региональной экономики; достижение экономической самостоятельности и обеспечение экономической безопасности региона; рационализация размещения производительных сил в регионе и укрепление собственной индустриальной базы (прежде всего, экспортоориентированных отраслей, производства энергетических ресурсов, продуктов питания); выделение приоритетных инвестиционных проектов, исходя из интересов регионального хозяйственного комплекса.

Разработка обоснованной **инвестиционной политики региона на перспективу** проистекает из глобальной целевой установки по развитию данного региона. Большинство регионов страны (особенно национальные образования) ставят своей стратегической целью создание структурно и технологичесски развитой экономики с устойчивым типом воспроизводства. В соответствии с этим определяются принципы инвестиционной политики региона.

Для большинства регионов России в настоящее время актуальна проблема разработки и реализации промышленной политики, которая была бы нацелена на более эффективное развитие реального сектора, выделение приоритетных направлений индустриального роста, активизацию вложения в них инвестиционных и финансовых ресурсов.

Промышленная политика региона должна включать три блока: политики обновления и модернизации производительных сил; финансово-кредитной политики совместного участия; инновационной политики. Основная задача первого блока — укрепление и развитие промышленности региона, своеобразное закрепление существующих позиций. Второй блок должен быть нацелен, прежде всего, на более эффективное использование традиционных источников производственных инвестиций, а также на привлечение новых финансовых ресурсов. Задача третьего блока — качественное обновление индустриальной базы на основе внедрения новых ресурсосберегающих и эффективных технологий в промышленность.

Инновационный характер инвестиций. Одно из важнейших требований современности — инновационный характер развития экономики регионов.

Инновации становятся важнейшим условием экономического подъема страны. Обеспечение необходимого уровня инноваци-

онной активности в экономике региона — ключевая экономическая проблема успешности его развития.

В то же время инновационная активность в российской экономике пока еще достаточно низка, что вызвано слабой проработанностью организационно-экономических моделей деятельности экономических агентов.

Политика инноваций состоит в предвидении изменений производственной функции хозяйствующего субъекта и выработке решений, обеспечивающих устойчивое развитие. Инновационная стратегия региона формируется исходя из целевых экономических установок, принимаемых предприятиями на долгосрочный период. Инновационная стратегия, опираясь на стратегический маркетинг, должна опережать рыночный спрос и в определенной степени формировать его в будущем.

Механизм эффективной реализации инновационных проектов включает в себя:

- разработку стратегии реализации проекта;
- создание специальной бизнес-оболочки;
- формирование инновационного климата на предприятии;
- стратегию продвижения проекта и его активный маркетинг;
- новые способы финансирования проекта;
- контроль и мониторинг.

Принципами формирования обоснованной региональной инвестиционной политики являются: эффективность, структурное равновесие, целенаправленность, общенациональная значимость.

1. Ориентир на эффективное инвестирование. Инвестиции, направляемые в экономику региона, должны приносить прибыль в условиях, ограничиваемых целями каждого конкретного проекта, периодом его реализации, привлекаемыми под него ресурсами. Целесообразно вкладывать средства в проекты, эффективность которых заранее подтверждена, сроки окупаемости невелики, а условия реализации не имеют дополнительных рисков. Следовательно, инвестиции должны направляться в первую очередь на создание новых некапиталоемких или стратегически важных производств, ориентированных на конкретные внутренние и внешние рынки сбыта, или реконструкцию и модернизацию традиционной промышленной базы. Следует отказаться от финансирования и поддержки безнадежно убыточных предприятий, а также от создания новых производств, продукция которых будет неконкурентоспособна по сравнению с аналогичными завозимыми товарами или ресурсами.

2. Стремление к достижению структурного равновесия. В региональной экономике инвестиционные потоки имеют определенные ограничения структурного характера. Каждое структурное соотношение нуждается в установлении некоторых предельных уровней развития или текущего состояния. Предельные значения должны устанавливаться взвешенно, в зависимости от тактических условий реализации того или иного этапа программы и возможности вмешательства государства в решение этих проблем, поскольку возможно сознательное манипулирование подобными соотношениями.

3. Целенаправленность инвестирования. Необходимость этого принципа связана с ограниченностью инвестиционных ресурсов. Инвестиции следует направлять на реализацию конечного числа проектов, имеющих конкретное обоснование и практическую пользу.

4. Общенациональная значимость. Проведение инвестиционной политики в регионах (особенно в национальных республиках) не предполагает осуществление той или иной национальной идеологии, оно аккумулирует материализацию корпоративных, групповых и частных интересов сторон, лишь опосредованно представляя собой реализацию интересов общества в целом. В этом ее уязвимость. Интересы различных групп пересекаются и зачастую тормозят развитие экономики. Поэтому основными условиями реализации инвестиционной политики должны стать концентрация и общая направленность финансовых и иных интересов основных субъектов инвестиционного процесса, их ответственность в принятии решений и реализации тех или иных программ. Формирование такого подхода должны взять на себя государственные органы региона.

7.1.2. Источники и структура государственных инвестиций

Основными **источниками региональных инвестиций** являются: государственные инвестиции (федерального и регионального уровня), частные внутренние инвестиции, частные иностранные инвестиции, иностранные государственные и межгосударственные инвестиции.

К государственным инвестициям в регионе относятся:

- средства государственного бюджета развития (федерального и регионального);

- инвестиции государственных предприятий и организаций, министерств и ведомств, внебюджетных фондов, осуществляемые вне плановой инвестиционной программы;
- налоговые льготы и инвестиционные кредиты, предоставляемые предприятиям и иным экономическим субъектам, а также кредиты государственных финансовых структур.

Региональный бюджет развития является ключевым институтом государственного участия в сфере региональных воспроизводственных отношений.

В бюджете развития региона источники инвестиций подразделяются на безвозмездные и возвратные. **Безвозмездные инвестиции,** в основном государственные ресурсы, направляются в социальную сферу. **Возвратные ресурсы** включают в себя займы государства (иностранные кредиты и эмиссия ценных бумаг), государственные инвестиционные кредиты и кредиты, предоставляемые под государственные гарантии. Из-за крайне сложного финансового положения региона заемные государственные ресурсы больше не являются перспективным источником. Ввиду ограниченности средств регионального бюджета развития необходимо введение **принципа обязательной возвратности** и платности в качестве основы формирования бюджета развития региона.

Принципами разработки бюджета развития региона являются:

1) четкое определение структурных соотношений между производственным и социальным направлениями инвестирования в экономику региона;

2) концентрация государственных инвестиционных ресурсов для реализации стратегически наиболее перспективных проектов;

3) научное обоснование структурных коэффициентов распределения государственных капитальных вложений по районам и городам областного подчинения в целях нивелирования резких территориальных различий в обеспечении социальными благами, а следовательно, и в уровне жизни;

4) более широкое использование инструментов и методов экономико-математического моделирования, которые сейчас практически не применяются государственными органами управления экономикой в регионах.

Внебюджетные фонды как средство реализация инвестиционной политики в регионе. Деятельность многих внебюджетных фондов, в частности, фонда занятости, фонда социального страхования, департамента пенсионной службы, универсальна для всех регионов России. Вместе с тем в некоторых регионах созданы

специальные институты, занимающиеся инвестиционной деятельностью. Так, в Республике Саха (Якутия) создан **целевой фонд будущих поколений** по образцу регионального фонда развития штата Аляска (США), в 1993—1996 гг. он являлся одним из крупнейших эмитентов собственных ценных бумаг в республике. Цель его деятельности заключалась в приращении выделенных государственных ресурсов и использовании их для прироста благосостояния населения. В 1996 г. за счет средств фонда было профинансировано 14,2% инвестиционной программы Республики Саха (Якутия); в 1997 г. - 5,6; в 1998 г. - 3,5% (87,6 млн руб.). В основном инвестиции целевого фонда будущих поколений направлялись на строительство социальных объектов в сфере народного и высшего образования, культуры и спорта.

К важнейшим **проблемам разработки региональных бюджетов развития** относятся:

- недостаточность финансовых ресурсов для покрытия текущей валовой инвестиционной потребности региона;
- несовершенство государственного регулирования при аккумуляции источников инвестиционного бюджета — использование преимущественно прямых государственных инвестиций при низкой возвратности средств, что приводит к постепенному истощению ресурсов;
- перегруженность бюджета расходами, выделяемыми на безвозвратной основе, и территориальные различия в распределении инвестиций, которые в долгосрочной перспективе могут привести к ряду негативных тенденций в занятости, расселении и иных социальных аспектах жизни населения;
- отсутствие социально-экономического критерия осуществления государственной инвестиционной программы;
- неэффективное размещение инвестиций и неоправданное превышение конечных затрат в строительстве за счет государственных средств.

Стимулирование частных инвестиций населения

В странах с развитой рыночной экономикой население выступают традиционным поставщиком денежных ресурсов на фондовый и кредитный рынки, где спрос на них предъявляют как предприниматели, так и государство.

Средства населения, направляемые в инвестиции, по своей сути являются сбережениями. Их можно подразделить на следу-

ющие три группы: текущие сбережения, сбережения на приобретение товаров длительного пользования или недвижимости, сбережения на непредвиденный случай.

Текущие сбережения населения имеют наиболее ликвидный характер. К ним относятся наличные денежные средства, счета до востребования, «пластиковые деньги», чековые книжки. Данные виды сбережений по определению не являются потенциальными источниками инвестиций.

Сбережения на приобретение товаров длительного пользования или недвижимости образуются, когда граждане откладывают деньги на покупку товара с ценой, превышающей размер текущего дохода. Для аккумуляции сбережений этого вида они размещаются на сберегательных банковских счетах и срочных депозитах.

Сбережения на непредвиденный случай (и старость) долгосрочны по своему характеру, они могут размещаться в виде покупки корпоративных ценных бумаг, акций и облигаций, иных долгосрочных финансовых активов.

С точки зрения общественных интересов сбережения населения являются специфическим инвестиционным ресурсом, поскольку потенциал его привлечения и использования в большей части определяется не столько финансовыми параметрами, сколько степенью доверия инвесторов к государственным и частным финансовым структурам.

Объектами инвестиций населения являются материальные и финансовые активы. К первым относятся движимое и недвижимое имущество, здания и сооружения, драгоценные металлы, товары длительного пользования, использующиеся как средства производства, например, автомобили, компьютеры и оргтехника и т.д. Финансовые активы включают все виды платежных и финансовых обязательств, в том числе наличные деньги, вклады в текущих счетах, прочие по срочности виды вкладов в банках, различные краткосрочные долговые обязательства, облигации, а также титулы собственности на капитал, например акции, и другие финансовые документы, подтверждающие заключение сделки по поводу движения финансовых ресурсов.

Фактическая разница между совокупными денежными доходами населения и конечным потреблением домашних хозяйств весьма существенна. Она складывается из официально неучтенных инвестиций населения, денежной наличности и потребительских расходов за пределами региона, в том числе туристических путевок, транспортных услуг, покупки товаров и валюты. Следо-

вательно, значительная часть доходов населения вымывается из региональных финансовых потоков. Это говорит о наличии значительных резервов, лежащих в области развития системы финансовых посредников как инструмента эффективной трансформации сбережений населения **в** инвестиции в реальный сектор экономики.

Для активизации частных инвестиций населения необходима новая региональная политика доходов, которая включает в себя три следующих блока: обеспечение роста номинальных и реальных доходов населения, стимулирование сбережений, управление активами.

Первый блок является основополагающим. Повышение уровня доходов непосредственно приводит к росту частных инвестиций. Наиболее реальным шагом **в** этом направлении было бы снижение налогового бремени на доходы частных лиц. Это в большей степени прерогатива федеральных властей.

Однако и региональные власти могут оказать воздействие на повышение уровня доходов в регионе путем установления подоходных налоговых ставок налогообложения, снижения уровня безработицы путем создания новых рабочих мест, привлечения в экономику региона инвестиционных ресурсов.

Повышение денежных доходов населения возможно также путем разрешения регионального бюджетного кризиса, решения проблемы неплатежей, проведения своевременной индексации заработной платы, оптимизации структуры занятости.

Второй блок призван обеспечить стимулы к созданию долгосрочных сбережений. Здесь, помимо чисто экономических механизмов, политика доходов должна включать определенные пропагандистские установки. Каждый человек должен знать, что государство заинтересовано **в** его доходах и сбережениях и гарантирует это право, что его деньги могут приносить реальный доход, а его собственность умножаться в результате свободного выбора инвестиций. При этом не стоит стимулировать рост потребительских расходов на предметы роскоши, товары, не имеющие инвестиционной цели. Исходным критерием нормы сбережений должны стать 15—20% годового дохода, что является стандартным показателем для среднего класса США.

Третий блок политики доходов — разработка системы управления активами. Это сфера государственных интересов и государственных гарантий. Государство заинтересовано в том, чтобы сбережения направлялись преимущественно в недвижимость, ценные

бумаги и банковские депозиты, т.е. были в обороте. Валютные и рублевые «кубышки», золотые украшения, являющиеся традиционными средствами сбережения в России, практически не работают на финансовых рынках и сужают резервы частных инвестиций. Сложной проблемой в рамках этого являются государственные гарантии частным инвесторам, легализующим свои доходы.

До тех пор пока условия для официальной институционализации теневых капиталов не созданы, они не станут легально инвестироваться в экономику, а следовательно, приносить прибыль собственнику и налоги государству. Данные средства по-прежнему будут уходить на центральные и зарубежные финансовые рынки, фактически обескровливая экономику региона.

Успешная реализация инвестиционного бюджета требует определения отраслевых приоритетов инвестирования.

А. *Структурное соотношение между производственным и социальным направлениями* в инвестиционных программах региона определяет не только структуру государственных инвестиций, но и динамику воспроизводственного процесса.

Здесь потенциально существуют два различных подхода. Промышленные круги считают, что государство должно стимулировать развитие местной промышленности, напрямую ее субсидируя. Сторонники поддержки социальной сферы стоят за то, чтобы финансирование затрат на ее развитие полностью перешло в ведение местных органов власти. Поэтому при составлении бюджета развития региона на будущее оба эти направления инвестирования активно лоббируются обеими сторонами.

Б. *Соотношение в развитии реального и финансового секторов.* Курс на приоритетную поддержку и развитие реального сектора крайне важен для региональной экономики, но его реализация, использование преимущественно государственных инвестиций пока не приносят ожидаемых результатов. С другой стороны, в условиях формирующейся рыночной экономики большое значение приобретает проблема поддержки развития институтов финансового сектора.

В. Наиболее крупной статьей производственной части инвестиционной программы должны стать *расходы на развитие объектов производственной инфраструктуры:* ремонт, содержание и строительство автодорог, линий электро- и энергоснабжения, складских помещений, линий связи и пр. Нужно отметить, что это направление имеет стабильную нормативную базу — транспортный налог.

7.1.3. Методика отбора приоритетных инвестиционных проектов

Ввиду ограниченности финансовых средств, мобилизуемых на региональное развитие, встает задача отбора инвестиционных проектов для первоочередного финансирования, реализация которых позволяет получить в кратчайший срок максимальный эффект от государственных и частных инвестиций.

При этом выбор таких проектов, называемых *приоритетными,* производится в рамках ресурсных ограничений — ограничений на объем финансирования в первый год реализации программы. По существу задача отбора приоритетных проектов является задачей выбора наилучшего варианта реализации программы, придает ей необходимую ориентацию в рамках приоритетных целей и в конечном итоге определяет наиболее эффективную стратегию их достижения.

Задача выбора приоритетных инвестиционных проектов носит многокритериальный характер. Проекты, претендующие на приоритетность, должны анализироваться на базе многосторонней экспертизы. Их качество оценивается при помощи определенного набора количественных показателей эффективности — коммерческой, бюджетной, социальной.

Таким образом, задача отбора приоритетных проектов может быть сформулирована как задача многокритериальной дискретной оптимизации:

$$(f_1(j), f_2(j), \ldots, f_p(j)) \to \max / \; e \; X, \qquad (7.1)$$

в которой множеством допустимых альтернатив $X = \{1,2, \ldots y, \ldots m\}$ является множество порядковых номеров, представленных к рассмотрению инвестиционных проектов, а частными критериями $f_1, f_2, \bullet\bullet\bullet, f_n$, оценивающими их качество, — отобранные заранее показатели эффективности, сформулированные таким образом, чтобы более предпочтительный по каждому показателю инвестиционный проект характеризовался его большим значением[1]. Каждый j-й проект характеризуется, таким образом, собственной векторной оценкой $y^j = (f_1(j), f_2(j))$.

В работе рассматриваются два подхода к формированию множества приоритетных проектов, каждому из которых, согласно

[1] Если для некоторого частного критерия f_i, например «срока окупаемости», имеет место обратное положение, т.е. его желательно минимизировать, то достаточно, например, заменить его на $1/f_i$.

классификации основных задач теории многокритериальной оптимизации, соответствует своя конкретизация задачи (7.1).

Первый подход подразумевает поиск искомого множества альтернатив исключительно среди недоминируемых. Подобный подход к формированию оптимального инвестиционного портфеля на основе многокритериального анализа, отражающий общие соображения о важности множества Парето в теории многокритериальной оптимизации, наиболее часто встречается в научных разработках. Применительно к нашей проблеме суть его заключается в том, что приоритетные проекты выбираются исключительно среди недоминируемых на множестве X, поэтому первоначальной задачей, возникающей при таком подходе, является задача поиска всех Парето-оптимальных решений $Eff(X)$ (задача 1)[1].

Второй подход предполагает поиск приоритетных проектов среди всех представленных в рамках программы. Он часто применяется на практике при разработке федеральных программ, в том числе и специалистами МБРР. При этом подходе возникает задача упорядочения определенным образом всех инвестиционных проектов программы в порядке убывания «предпочтительности» (задача 3), что позволяет отобрать затем в качестве приоритетных первые из наиболее «предпочтительных» проектов, суммарный объем первоочередного финансирования которых не превышает заданную сумму ($C_{фин}$).

Этот же способ использовался и для сужения множества $ДУ(X)$ в первом подходе — после ранжирования его элементов тем же способом, что и при решении задачи 3, в качестве приоритетных отбирались первые из наиболее «предпочтительных» уже эффективных альтернатив на ту же сумму. Задача ранжирования множества — $Eff(X)$ (задача 2).

Порядок формирования множества приоритетных альтернатив $P \subset X$ при первом и втором подходах показан на рис. 7.1.

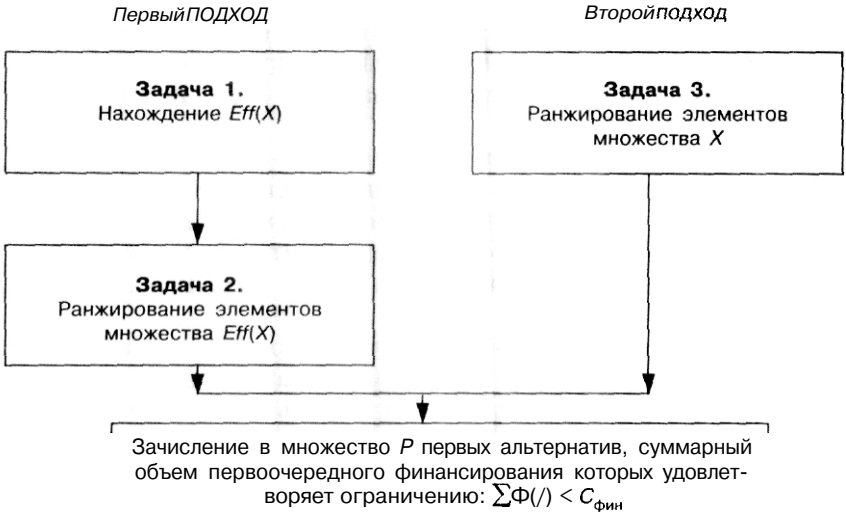
Задачи 2 и 3 являются многокритериальными задачами принятия решений, поэтому особенностью используемого на практике метода их решения — *метода обобщенного критерия* — выступает участие специалиста (так называемого лица, принимающего решение).

При таком подходе, однако, может возникнуть необходимость «отбраковки» некоторого числа недоминируемых проектов в связи с тем, что найденное множество может оказаться чрезмерно большим и не удовлетворять ограничению на максимально возможный объем финансирования инвестиционных проектов в первый год реализации программы ($C_{фин}$).

Специалист, располагающий информацией о ситуации в регионе и приоритетных целях программы его развития, формирует некоторый обобщенный критерий путем сворачивания частных критериев в одну сложную функцию $\varphi(j) = \varphi(\alpha_1, \alpha_2, ..., \alpha_p; f_1(j), ..., f_p(j))$, где $\alpha = (\alpha_1, \alpha_2, ..., \alpha_p)$ — вектор коэффициентов важности частных критериев, применяемый в том случае, когда необходимо усилить роль одних частных критериев и ослабить роль других. По мнению специалиста, сформулированный им критерий задает наиболее удачное сочетание показателей эффективности проекта, и из двух проектов *более предпочтительным* будет считаться тот, который имеет большее значение данного критерия: j^1 *более предпочтительна, чем* j^2, если $\varphi(j^1) > \varphi(j^2)$.

В зависимости от значений обобщенного критерия нужное множество проектов упорядочивается в порядке убывания предпочтительности (ранжируется).

Главными проблемами большинства регионов страны, решение которых было вынесено на федеральный уровень, явились



Примечание: Φ(j) — объем финансовых средств, необходимый для первоочередной реализации j-го инвестиционного проекта.

Рис. 7.1. *Порядок формирования множества приоритетных альтернатив*

сильная дотационность регионального бюджета и тяжелое положение в сфере занятости. В связи с этим при разработке индикативного плана развития региона может возникнуть необходимость предварительного определения приоритетных задач. Они могут быть сформулированы следующим образом:

- быстрое достижение максимального уровня самодостаточности республиканского бюджета путем увеличения налоговых поступлений;
- сохранение рабочих мест на предприятиях региона и создание как можно большего количества новых рабочих мест;
- обеспечение максимальных налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Как правило, при рассмотрении вопроса о приоритетном финансировании может быть представлено несколько сотен инвестиционных проектов. Исходя из сформулированных выше приоритетных задач качество каждого j-го проекта оценивалось по значениям следующих пяти показателей эффективности[1]:

1) бюджетной эффективности $Б^{фед}(j), Б^{рег}(j), Б^{местн}(j)$ — размер ежегодных налоговых выплат в федеральный, республиканский и местный бюджеты после выхода предприятия, реализующего проект, на проектную мощность (в млн руб.);

2) социальной эффективности $C(j)$ — ежегодные поступления в социальные фонды и экономия средств на социальные выплаты, которые выплачивались бы гражданам региона, если не были бы сохранены старые рабочие места на предприятии, реализующем проект, и не были бы созданы новые (в млн руб.);

3) коммерческой эффективности $1/T_{ок}(j)$— величина, обратная периоду окупаемости (в месяцах) инвестиционного проекта.

Упорядочение альтернатив по степени предпочтительности производилось с использованием трех обобщенных критериев, учитывающих цели развития региона:

$$\varphi_1(j) = 0{,}1 \cdot \frac{Б^{фед}(j)}{y_1^{и}} + 0{,}4 \cdot \frac{Б^{рег}(j)}{y_2^{и}} +$$

$$+ 0{,}05 \cdot \frac{Б^{мест}(j)}{y_3^{и}} + 0{,}3 \cdot \frac{C(j)}{y_4^{и}} + 0{,}15 \cdot \frac{1/T_{ок}(j)}{y_5^{и}}$$

[1] Все показатели эффективности рассчитывались в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1470.

$$\varphi_1(j) = \frac{Б^{фед}(j) + Б^{рег}(j) + Б^{мест}(j) + C(j)}{T_{ок}(j)}$$

$$\varphi_1(j) = \frac{\varphi_2(j)}{\Phi(j)} = \varphi_1(j) = \frac{Б^{фед}(j) + Б^{рег}(j) + Б^{мест}(j) + C(j)}{T_{ок}(j) \cdot \Phi(j)}.$$

Все три обобщенных критерия отдают предпочтение проектам, от реализации которых скорейшим образом достигается наибольший некоммерческий (т.с. бюджетный и социальный) эффект.

В отличие от второго и третьего первый критерий «различает» по степени важности составляющие этого эффекта: наибольшую важность имеют платежи в региональный бюджет, далее в порядке убывания относительной важности следуют ежегодный социальный эффект, величина, обратно пропорциональная периоду окупаемости проекта, и платежи в федеральный бюджет, наименьшую относительную важность имеют платежи в местные бюджеты. Поскольку в первом обобщенном критерии присутствует сумма частных критериев, измеряющихся в различных единицах, они были нормализованы путем деления на значения соответствующих координат так называемой «идеальной векторной оценки» $y'' = (y_1'', y_2'', y_3'', y_4'', y_5'')$, которые представляют собой максимальные значения соответствующих частных критериев, достигаемые на множестве допустимых альтернатив. Обобщенные критерии $\varphi_1(j), \varphi_2(j)$ использовались для упорядочения альтернатив в первом варианте составления перечня частных критериев, а обобщенный критерий $\varphi_2(j)$ — во втором.

Таким образом, при разработке федеральных целевых программ развития регионов в качестве метода отбора группы приоритетных проектов целесообразно применять ранжирование всех представленных проектов по значению некоторого обобщенного критерия, представляющего свертку определенных показателей эффективности.

Эффективность применения такого способа зависит от квалификации специалиста, формулирующего критерий, от полноты информации о социально-экономической ситуации в регионе и четкости определения приоритетных целей программы.

7.2. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ РЕГИОНОВ РОССИИ И ПУТИ ЕГО УЛУЧШЕНИЯ

7.2.1. Методы измерения состояния инвестиционного климата

Для анализа условий рационального использования инвестиций в экономической науке и практике применяется категория «инвестиционный климат».

Инвестиционный климат региона — обобщенная характеристика совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических, социокультурных предпосылок, предопределяющих инвестирование в региональную хозяйственную систему.

Можно выделить **три подхода** к оценке инвестиционного климата.

Первый подход базируется на оценке совокупности макроэкономических показателей, таких, как: динамика ВВП, национального дохода и объемов производства промышленной продукции; характер и динамика распределения национального дохода, пропорции сбережения и потребления; состояние законодательного регулирования инвестиционной деятельности; ход приватизационных процессов, развитие отдельных инвестиционных рынков, в том числе фондового и денежного.

Второй подход (многофакторный) основывается на взаимосвязанной характеристике широкого набора факторов, влияющих на инвестиционный климат. К таковым относятся: характеристика экономического потенциала (обеспеченность региона ресурсами, биоклиматический потенциал, наличие свободных земель для производственного инвестирования, уровень обеспеченности энерго- и трудовыми ресурсами, развитость научно-технического потенциала и инфраструктуры); общие условия хозяйствования (экологическая безопасность, развитие отраслей материального производства, объемы незавершенного строительства, степень изношенности основных производственных фондов, развитие строительной базы); зрелость рыночной среды в регионе (развитость рыночной инфраструктуры, воздействие приватизации на инвестиционную активность, инфляция и ее влияние на инвестиционную деятельность, степень вовлеченности населения в инвестиционный процесс, развитость конкурентной среды предпринимательства, емкость местного рынка сбыта, интенсивность меж-

хозяйственных связей, экспортные возможности, присутствие иностранного капитала); политические факторы (степень доверия населения к региональной власти, взаимоотношения федерального центра и властей региона, уровень социальной стабильности, состояние национально-религиозных отношений); социальные и социокультурные факторы (уровень жизни населения, жилищно-бытовые условия, развитость медицинского обслуживания, распространенность алкоголизма и наркомании, уровень преступности, величина реальной заработной платы, влияние миграции на инвестиционный процесс, отношение населения к отечественным и иностранным предпринимателям, условия работы для иностранных специалистов); организационно-правовые (отношение власти к иностранным инвесторам, соблюдение законодательства властными органами, уровень оперативности при принятии решений о регистрации предприятий, доступность информации, уровень профессионализма местной администрации, эффективность деятельности правоохранительных органов, условия перемещения товаров, капиталов и рабочей силы, деловые качества и этика местных предпринимателей); финансовые факторы (доходы бюджета, а также обеспеченность средствами внебюджетных фондов на душу населения, доступность финансовых ресурсов из федерального и регионального бюджетов, доступность кредита в иностранной валюте, уровень банковского процента, развитость межбанковского сотрудничества).

Обобщающим показателем инвестиционного климата **при факторном подходе** выступает сумма множества средневзвешенных оценок по группам факторов:

где Q — обобщающая взвешенная оценка инвестиционного климата региона; X_j — средняя балльная оценка j-го фактора для региона; P_j — весу-го фактора.

Сводный показатель оценки инвестиционного климата не может служить единственным критерием привлекательности той или иной хозяйственной системы для вложения инвестиций. Он обычно дополняется информацией о развитости различных факторов, оказывающих непосредственное влияние на состояние и динамику инвестиционного климата.

Третий подход к оценке инвестиционного климата базируется **на оценке риска инвестиций.** При этом в качестве элементов, формирующих инвестиционный климат региона, анализируются два

направления оценки инвестиционных рисков: либо со стороны инвестиционного потенциала, либо со стороны социально-экономического потенциала.

Первое направление реализовано специалистами журнала «Эксперт». Этот подход рассчитан в первую очередь на «стратегического инвестора». **Инвестиционный потенциал региона** при этом оценивается на основе таких макроэкономических показателей, как:

- наличие факторов производства, в том числе трудовых;
- уровень потребительского спроса;
- результаты хозяйственной деятельности населения в регионе;
- уровень развития науки и внедрения ее достижений в производство;
- развитость ведущих институтов рыночной экономики;
- обеспеченность региона технической и социальной инфраструктурой.

Инвестиционные риски оцениваются с позиции вероятности потерь инвестиций и дохода. При этом в числе рисков учитываются все его разновидности: экономический, финансовый, политический, социальный, экологический, криминальный и законодательный.

В основе **второго направления** лежит оценка уровня инвестиционного климата с позиции развития региональной общественной системы в целом. Этот подход помимо прочих показателей учитывает человеческий потенциал, материальную базу развития, социально-политическую обстановку, факторы политического риска, состояние экономики и уровень управления ею.

Проблемы адекватной оценки инвестиционного климата региона. Изучение отечественного и зарубежного опыта оценки инвестиционного климата показывает, что часто не учитывается ряд важных методологических положений, выработанных современной экономической наукой.

1. Инвестиционный климат страны и регионов рассматривается, как правило, с позиции абстрактного стратегического инвестора, стремящегося к ускоренному, максимальному, беспрепятственному получению прибыли, в то время как для разных инвесторов необходима своя оценка инвестиционного климата.

2. Получатель инвестиций и инвестор преследуют, как правило, неодинаковые цели. Первый стремится решить комплекс социально-экономических задач при минимуме привлекаемых средств, второй — извлечь максимум прибыли и закрепиться на

рынках, в экономических системах на длительный период. Следовательно, инвестиционный климат должен соответствовать балансу интересов участников инвестиционного процесса.

3. Существует объективная потребность сопряжения инвестиций с инновационными факторами развития. Особенно актуально это при привлечении инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства (венчурном инвестировании).

4. Инвестиции должны быть увязаны с развитием человеческого капитала, ростом квалификации работников во всех сферах жизнедеятельности, что нужно учитывать при создании соответствующего инвестиционного климата страны или ее региона.

5. Необходима комплексная оценка эффективности использования привлекаемых инвестиций и благоприятности инвестиционного климата.

Факторный подход к оценке инвестиционного климата в наибольшей степени соответствует большинству этих требований. К его преимуществам можно отнести: учет взаимодействия многих факторов, использование статистических данных, нивелирующих субъективизм экспертных оценок, дифференцированный подход к различным уровням экономики при определении их инвестиционной привлекательности.

Рисковый метод анализа и оценки инвестиционного климата представляет интерес прежде всего для стратегического инвестора. Он позволяет ему не только оценить привлекательность территории для инвестирования, но и сопоставить уровень риска, присущий новому объекту вложения инвестиций, с существующим в привычном для него регионе ведения бизнеса.

Новые возможности для анализа инвестиционного климата дает одно из ведущих направлений современной экономической мысли — институционализм. Для целей нашего исследования важна характеристика институциональных условий расширенного общественного воспроизводства как особых институциональных систем.

Инвестиционная привлекательность региона

При исследовании сравнительной инвестиционной привлекательности регионов и стран применяется широкий набор показателей, таких, как тип экономической системы, объем ВВП, структура экономики, обеспеченность природными ресурсами, состояние инфраструктуры, участие государства в экономике и т.п.

В связи с тем что на инвестиционный климат регионов оказывают влияние различные факторы и условия, многие из кото-

рых подвержены быстрым изменениям, разовое, однократное определение инвестиционного климата не может служить ориентиром для принятия каких-либо решений по инвестициям. Поэтому при оценке инвестиционного климата регионов необходимо проведение регулярных, периодических наблюдений, т.е. мониторинга инвестиционного климата.

Инвестиционный климат региона рассматривался как **комплексная система, состоящая из трех важнейших подсистем:**

- *инвестиционного потенциала* — совокупности имеющихся в регионе факторов производства и сфер приложения капитала;
- *инвестиционного риска* — совокупности переменных факторов риска инвестирования;
- *законодательных условий* — правовой системы, обеспечивающей стабильность деятельности инвестора.

Инвестиционный потенциал региона — количественная характеристика, учитывающая основные макроэкономические индикаторы, насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой), а также потребительский спрос населения.

При расчете инвестиционного потенциала региона используются абсолютные статистические показатели. Совокупный потенциал региона включает восемь интегрированных подвидов:

- *ресурсно-сырьевой,* рассчитанный на основе средневзвешенной обеспеченности территории региона балансовыми запасами важнейших видов природных ресурсов;
- *производственный,* понимаемый как совокупный результат хозяйственной деятельности населения в регионе;
- *потребительский* — совокупная покупательная способность населения региона;
- *инфраструктурный* — оценка экономико-географического положения и инфраструктурной насыщенности региона;
- *инновационный* — при его определении учитывался комплекс научно-технической деятельности в регионе;
- *трудовой,* для расчета которого использовались данные о численности экономически активного населения и его образовательном уровне;
- *институциональный,* понимаемый как степень развития ведущих институтов рыночной экономики в регионе;
- *финансовый,* выраженный общей суммой налоговых и иных денежных поступлений в бюджетную систему с территории данного региона.

Инвестиционный риск — характеристика качественная, оценивающая вероятность потери инвестиций и дохода от них.

Применительно к региону можно выделить следующие виды риска:

- *политический,* зависящий от устойчивости региональной власти и политической поляризации населения;
- *экономический,* связанный с динамикой экономических процессов в регионе;
- *социальный,* характеризующийся уровнем социальной напряженности;
- *криминальный,* определяемый уровнем преступности с учетом тяжести преступлений;
- *экологический,* рассчитанный как интегральный уровень загрязнения окружающей среды;
- *финансовый,* отражающий напряженность регионального бюджета и совокупные финансовые результаты деятельности предприятий региона;
- *законодательный,* характеризующий совокупность правовых норм, регулирующих экономические отношения на территории: местные налоги, льготы, ограничения и т.п.

Процедура составления инвестиционного рейтинга региона включает несколько этапов. На первом этапе из всех статистических показателей, относящихся к тому или иному виду инвестиционного риска и потенциала, с помощью *корреляционного анализа* выделяются наиболее значимые показатели. Затем методом *факторного анализа* определяется вклад каждого значимого показателя в общую величину соответствующего потенциала или риска. На завершающем этапе с помощью метода *кластерного анализа* регионы, ранжированные по потенциалу (риску), объединяются **в** группы по характеру инвестиционного климата.

7.2.2. Стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций

Современный зарубежный опыт показывает, что в любом достаточно развитом государстве существует строгая система защиты своих национальных рынков от чрезмерного проникновения зарубежного капитала, привлечение иностранных инвестиций основывается на тщательно разработанной государственной концепции привлечения иностранных инвестиций.

Для разработки региональной политики привлечения иностранных инвестиций необходимо **структурировать отрасли экономики региона** с позиции целесообразности использования в них внешнего капитала.

При этом выделить по крайней мере три блока отраслей, в которых:

а) запрещен доступ иностранного капитала;

б) доступ иностранного капитала ограничивается и возможен только после получения лицензии;

в) предприятия с иностранными инвестициями создаются на тех же условиях, что и отечественные.

Отбор должен быть произведен исходя из **первоочередных государственных интересов,** предусматривающих решение следующих задач:

1) ограничение доступа иностранного капитала в отрасли, имеющие стратегическое значение (добыча алмазов, электроэнергетика), а также в области, где необходимо проведение протекционистских мер с целью поддержания и развития собственных производителей;

2) развитие отсталых регионов и территорий (сельское хозяйство, традиционные промыслы, арктическая зона);

3) реализация крупных инвестиционных проектов, где без помощи иностранных инвесторов с их технологиями, деловым администрированием и финансовыми ресурсами сейчас не обойтись;

4) внедрение новых высокотехнологичных, экологически чистых производств, которые могли бы качественно поднять уровень эффективности производства и реструктурировать промышленность региона в целом.

При этом ограничение притока иностранных инвестиций в стратегически важные отрасли или предприятия, являющиеся естественными монополиями, необходимо для сохранения экономической безопасности страны и региона.

Следующий этап разработки региональной политики в сфере привлечения иностранных инвестиций — **определение предельной доли иностранных капитальных вложений в экономику** региона в течение конкретного периода времени. Можно определить и зафиксировать конкретный предельный объем иностранных инвестиций в экономику региона в зависимости от размера внутреннего регионального продукта или объема валовых инвестиций.

Приоритетными направлениями привлечения иностранных инвестиций в экономику большинства регионов являются:

- реализация крупных инвестиционных проектов;
- развитие и модернизация традиционной промышленной базы;
- организация новых производств, которые основываются на нетрадиционных для региона технологиях, способствуют разрешению структурных проблем экономики (развитие отсталых в экономическом или социальном плане территорий, занятость, экология и т.д.) либо насыщают рынок качественно новыми товарами или услугами.

Реализация каждого из намеченного выше направлений использования иностранных инвестиций в регионе нуждается в четком разграничении степени государственного вмешательства. Осуществление крупных инвестиционных проектов требует как усилий со стороны региональных органов власти, так и жесткого государственного контроля. При этом контроль со стороны правительства должен быть опосредован финансовыми интересами государства. Наоборот, третье направление нуждается лишь в выработке четких правил игры, возможно, более лояльных по отношению к иностранным инвесторам, чем общероссийские нормы. Помимо этого будет необходимо применение дифференцированных подходов, т.е. оригинальных, адекватных им способов реализации или их комбинации в зависимости от текущей ситуации, определяющей условия реализации того или иного проекта.

К позитивным последствиям иностранных инвестиций можно отнести приток достижений мирового НТП в российскую экономику. Вместе с тем имеются и негативные последствия.

К ним относятся, например, увеличение структурной безработицы, усугубление диспропорции в развитии добывающего и производящего секторов экономики, ухудшение экологической обстановки, рост социального неравенства и т.д.

7.2.3. Пути улучшения инвестиционного климата региона

Ввиду особой важности проблемы повышения инвестиционной активности в регионе возникает насущная необходимость научной проработки проблемы рационализации использования ограниченных государственных инвестиционных ресурсов. Необходимо существенно повысить внимание к рациональному использованию государственных финансовых ресурсов, используе-

мых на цели экономического развития, аккумулируемых в бюджете развития региона.

А. Бюджет развития региона как инструмент активизации инвестиционной активности региона. Бюджет развития региона разрабатывается в целях содействия эффективному развитию регионального хозяйственного комплекса. Его формирование имеет следующие основные цели:

- поддержка приоритетных для экономики региона инвестиционных проектов;
- финансирование неэффективных, однако насущно необходимых мероприятий по развитию экономики региона;
- предоставление возможности получения гарантий под кредиты на реализацию эффективных инвестиционных проектов.

Бюджет развития региона является составной частью регионального бюджета, средства которого используются для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Денежные средства, направленные в бюджет развития региона за счет внутренних средств, не подлежат секвестру в течение финансового года.

Средства бюджета развития формируются за счет следующих источников:

- внутренние и внешние заимствования региона на инвестиционные цели;
- часть доходов республиканского бюджета от использования и продажи имущества, находящегося в республиканской собственности;
- часть доходов республиканского бюджета от использования и распоряжения объектами республиканской собственности;
- доходы республиканского бюджета от ранее произведенных бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности;
- отчисления части поступлений в республиканский бюджет от размещения ценных бумаг;
- суммы инвестиционных налоговых кредитов в части налоговых платежей, подлежащих зачислению в бюджет региона.

Денежные средства бюджета развития региона направляются на финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, на условиях возвратности, платности **и** срочности.

Управление бюджетом развития осуществляет специально созданная управляющая компания, которая имеет статус государственного унитарного предприятия.

Управляющая компания проводит оперативное управление бюджетом развития, анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий за счет средств бюджета развития, конкурс на предоставление инвесторам государственных гарантий за счет средств бюджета развития, формирует и управляет инвестиционным фондом бюджета развития региона.

Важнейшей задачей бюджета развития региона является предоставление государственных гарантий. Государственные гарантии за счет средств бюджета развития рассматриваются как обязательства правительства региона возместить кредитору часть фактически предоставленных им средств на финансирование инвестиционного проекта в случае неисполнения заемщиком своих кредитных обязательств.

Можно выделить **два способа выделения денежных средств за счет средств бюджета развития:**

1) путем кредитования отобранных на конкурсах инвестиционных проектов, обеспеченных собственными средствами инвестора и иными источниками финансовых ресурсов в дополнение к бюджетным средствам;

2) посредством прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, осуществляющих инвестиционные проекты, при соответствующем увеличении доли региона в уставных капиталах этих организаций.

В целях рационального использования кредитных ресурсов кредитование инвестиционных проектов осуществляется исключительно путем оплаты счетов за товары, услуги, необходимые для реализации указанных проектов, **в** объемах и по графикам, которые согласованы с управляющей компанией бюджета развития.

Для каждого инвестиционного проекта разрабатывается индивидуальная схема его финансового обеспечения, включая график перечисления денежных средств всеми инвесторами, объем и формы государственного участия в финансировании инвестиционного проекта и обеспечение возвратности выделяемых денежных средств за счет средств бюджета развития.

Б. Региональный залоговый фонд как инструмент активизации инвестиционной деятельности. Залоговый фонд региона представляет собой совокупность имущества, денежных средств, ценных

бумаг, имущественных и неимущественных прав, принадлежащих региону и служащих обеспечением для заключенных правительством региона договоров **поручительств и залога.**

Под залогом понимается способ обеспечения обязательств, при котором кредитор-залогодержатель приобретает право в случае неисполнения должником обязательства получить удовлетворение за счет предмета залога, преимущественно перед другими кредиторами.

Активы залогового фонда региона формируются из объектов, передаваемых **правительством региона,** в число которых входят: казна региона, т.е. имущество, не переданное в хозяйственное ведение государственных унитарных предприятий или в оперативное управление учреждений; средства регионального бюджета в соответствии с Законом о республиканском бюджете; средства безвозмездной финансовой помощи региону; пакеты ценных бумаг предприятий, находящиеся в собственности региона; объекты недвижимости: здания, сооружения и земельные участки; права на эксплуатацию разведанных и эксплуатируемых месторождений полезных ископаемых; иное имущество, находящееся в собственности региона, и объекты, передаваемые в фонд **хозяйствующими субъектами региона,** к которым относятся объекты, принадлежащие им на праве собственности, и обособляемые от технологического комплекса предприятия.

Осуществление функций **залогового** фонда, включая ведение реестра имущества, осуществляет **управляющая компания,** которая является республиканским унитарным предприятием. Она выполняет следующие функции:

- определение и реализация общей стратегии формирования и расходования ресурсов залогового фонда;
- выработка и реализация рекомендаций относительно приоритетности инвестиционных проектов, привлечение средств для финансирования которых обеспечивается залогом;
- самостоятельное распоряжение частью активов залогового фонда с целью приращения их стоимости;
- документальный учет движения активов фонда и обязательств, обременяющих активы фонда;
- организация исполнения обязательств по договорам при неисполнении обязательств заемщиком;
- принятие всех возможных мер для сохранности и приращения активов фонда;

- осуществление оперативного управления залоговым фондом;
- предоставление кредиторам инвестиционных проектов залогов для обеспечения обязательств заемщиков;
- обеспечение минимизации финансовых рисков.

Обращение взыскания на заложенное имущество производится в соответствии с договором залога. Реализация заложенного имущества, на которое обращается взыскание, производится управляющей компанией. В случае, когда сумма, вырученная от продажи предмета залога, недостаточна для полного удовлетворения требований кредитора, управляющая компания вправе получить недостающую сумму от реализации другого имущества.

В. Ипотечное кредитование как средство быстрого роста частных инвестиций в недвижимость.

Это довольно широко распространенные на Западе инструменты активизации деятельности населения как инвестора. Для полномасштабной реализации ипотечного кредитования в России еще не созданы необходимые условия: не разработаны соответствующие федеральные правовые акты, отсутствует система специализированных инвестиционных и ипотечных банков, не стабилизирована финансово-кредитная сфера и поэтому слишком велики риски по долгосрочным кредитам.

Условия предоставления ипотечного кредита в России не принципиально отличаются от мировых. Кредит под залог недвижимости выдается обычно на 20—25 лет, а размер заемных средств и первоначального взноса составляет порядка половины стоимости жилища. Постепенный переход к мировым стандартам ипотечного кредитования предполагает снижение первоначального взноса с 50 до 5—20%.

Г. Концессии как средство привлечения финансовых ресурсов в экономику региона.

Под концессией понимается передача в эксплуатацию (использование) на определенный срок на возмездной основе принадлежащих региону объектов: природных богатств, предприятий и других хозяйственных объектов, а также имущественных и иных прав с предоставлением концессионеру определенных финансовых преференций.

При разработке конкретных технологических регламентов привлечения финансовых ресурсов с использованием механизма концессий необходимо учитывать ряд особенностей: во-первых, в концессию передаются реальные активы; во-вторых, реальные

активы передаются не в аренду, не в управление, а в эксплуатацию с вполне определенными целями собственника реальных активов; в-третьих, в период концессии титул собственника объекта концессии не меняется, т.е. объект концессии не переходит в собственность концессионера; это принципиально отличает концессию от траста, при котором объект может переходить в собственность управляющего; в-четвертых, в концессию можно передавать как уже созданные реальные активы, так и право на создание и последующую эксплуатацию активов, например, концессия на строительство и эксплуатацию автомобильной дороги или разработку и добычу полезных ископаемых.

Объектами концессий являются:

- предприятия, находящиеся в собственности региона и не подлежащие приватизации (акционированию);
- предприятия, контрольный пакет акций которых находится в собственности региона;
- предприятия — должники регионального бюджета;
- права на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог и мостов;
- права на разведку и добычу полезных ископаемых, отнесенных к компетенции региона;
- права на застройку земельных участков и коммерческую эксплуатацию возведенных строений.

Преимущество при передаче в концессию должны иметь:

- существующие предприятия, находящиеся в собственности региона, текущая рыночная капитализация которых меньше годового дохода предприятия;
- объекты, аналогичные объектам, ранее переданным в концессию;
- объекты региональной собственности, по которым потенциальный инвестор не вносит в установленный срок объем инвестиций, оговоренный в контракте.

Правительство региона может устанавливать для отдельных концессионных проектов минимальные (из предусмотренных действующим законодательством) размеры платы за пользование ее ресурсами. Оно также вправе заключать договор на приобретение концессионером по окончании срока концессии пакета акций предприятия, передаваемого в концессию, по фиксированной цене.

Государственная поддержка концессионной деятельности осуществляется путем:

- создания совместного с концессионером предприятия на условиях долевой собственности;
- установления льготного периода платежей концессионера в бюджет региона по проектам с низкой коммерческой эффективностью;
- предоставления гарантий региона банкам — кредиторам концессии в качестве условия обеспечения платежных обязательств заемщика.

Возможны также и другие формы поддержки концессионной деятельности в регионе.

Концессионерами не могут быть государственные унитарные предприятия; государственные органы исполнительной или законодательной власти; органы местного самоуправления. Иностранное государство также не может являться стороной договора концессии. Объекты муниципальной собственности передаются в концессию с согласия муниципальных образований.

В привлечении инвестиций в экономику региона важное место отводится **свободным экономическим зонам** (СЭЗ), которые создаются с целью привлечения новшеств, развития экспортного потенциала регионов, увеличения валютных поступлений, активизации иностранных и российских инвестиций, накопления передового научно-технического и управленческого опыта.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте классификацию видов инвестиционной политики региона.
2. Каков механизм реализации инновационной политики в регионе?
3. Каковы задачи инвестиционной политики региона?
4. Каковы отраслевые приоритеты государственных инвестиционных программ региона?
5. Назовите принципы разработки региональных бюджетов развития,
6. Каковы пути стимулирования частных инвестиций населения?
7. Каковы подходы к оценке инвестиционного климата региона?
8. Каковы методы оценки инвестиционного климата региона?
9. Каковы основные пути активизации инвестиционной деятельности в регионе?
10. В чем состоит новое место бюджета развития региона?
11. Каковы принципы предоставления залоговых гарантий?
12. Что такое концессия?
13. Каковы рациональная стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций в экономику региона?

Глава 8

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАНЯТОСТИ В РЕГИОНЕ

8.1. ПРОБЛЕМЫ ЗАНЯТОСТИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Как показывает история развития других стран, в условиях адаптации к рыночным условиям пока еще никому не удавалось избежать роста безработицы. Вместе с тем в различных странах существуют свои особенности формирования и развития рынка труда.

В структуре российской безработицы велика доля квалифицированных работников. Доля лиц с высшим и средним специальным образованием в общей численности безработных составляет около 40%, в то время как в США среди административно-управленческих работников и специалистов различного профиля, включая инженеров и ученых, общая численность которых среди занятых в 1996 г. достигла 29%, безработица не поднималась выше 2,2%. Как ни странно, в России в более выигрышном положении оказывается неквалифицированная рабочая сила, что свидетельствует о сохранении старого, технологически отсталого производства.

Рыночные отношения в сфере труда базируются на следующих принципах:

- личная и экономическая свобода работника, экономической базой для которой является многообразие форм собственности в экономике;
- право работодателя самому решать вопросы о количестве и качестве рабочей силы, увольнять лишних работников;
- для рынка труда характерна свобода в движении заработной платы, отсутствие ограничений для ее роста. Заработная плата — главный регулятор в отношениях между покупателем и продавцом рабочей силы, ее уровень определяется по согласованию сторон.

В условиях рыночных отношений понятие **полной** занятости определяется равновесием спроса и предложения на рынке труда. При этом речь идет об эффективном использовании трудовых ресурсов.

Можно отметить следующие принципы обеспечения полной занятости в период перехода к рынку:

- добровольность труда. Приоритетное право выбора между участием и неучастием в общественном труде должно принадлежать самому человеку. Сферу общественного труда в демократическом обществе надо рассматривать как одну из равноправных сфер общественно полезной деятельности — воспитание детей, организация досуга, учеба, ведение домашнего хозяйства и т.п.;
- свобода работать там и столько, где и сколько это необходимо самому человеку. В соответствии с этим принципом используются различные формы занятости — постоянная, частичная, временная, эпизодическая, совместительство, гибкие графики организации работы и др.;
- свобода выбора географического места приложения труда. Объективные ограничения этого принципа существовали всегда.

В концепции занятости в условиях экономики переходного периода предусмотрено соединение полной и эффективной занятости, что предполагает свободу работников и работодателей, отмену жесткой регламентации государства в сфере труда, организации трудового процесса, гибкость труда по формам занятости, устранение до разумных пределов запретов в трудовой деятельности. Свобода работодателей как владельцев средств производства заключается в предоставлении им права самим определять количество и качество используемой рабочей силы.

Формы государственного регулирования занятости населения. Обычно выделяют активную и пассивную политику государственных органов в области занятости.

Тактика пассивного **ожидания экономического подъема** и на этой основе решения проблемы повышения уровня занятости может быть оправдана лишь при наличии высокой гибкости рабочей силы и рынка труда в целом, позитивных экономических перспектив, которые обеспечивают достаточно широкие возможности самостоятельного трудоустройства.

Тактика активных действий по **обеспечению экономического подъема** предполагает последовательные действия государства по

повышению деловой активности и на этой основе повышению уровня занятости населения. В современный переходный период наиболее приемлемым вариантом политики занятости для России является активный.

В развитых странах Запада государственные расходы на программы обеспечения занятости составляют 2,0—5,5% ВВП. При этом важную роль в инструментарии государственной политики играют меры активного регулирования, направленные на предупреждение возникновения массовой безработицы.

В настоящее время имеет место региональная дифференциация ситуации с занятостью в регионах Российской Федерации. В процессе экономических реформ образовалась группа территорий, в которых масштаб безработицы многократно превышает общероссийский уровень. Так, если в благополучных регионах (Москве, Санкт-Петербурге, Липецкой, Ростовской, Белгородской, Смоленской, Волгоградской, Рязанской областях) уровень безработицы колеблется в пределах от 0,9 до 2%, то в неблагополучных (Псковской, Владимирской, Кировской, Архангельской, Ивановской областях, Ингушетии, Дагестане) безработица достигает 7% и более.

Основными **причинами высокого уровня безработицы** в неблагополучных регионах являются:

- несоответствие темпов роста численности населения спросу на рабочую силу, наблюдавшееся на протяжении длительного времени в ряде республик Северного Кавказа, Поволжья и других экономических районов;
- кризисные явления в экономике северных и восточных регионов с высокой долей в производстве добывающих предприятий (кроме экспортно ориентированного производства), центральных и южных регионов с высокой долей машиностроения (в том числе оборонного назначения), легкой промышленности;
- последствия военных действий в Чеченской Республике, ухудшившие ситуацию на рынке труда не только в этой республике, но и в Республике Северная Осетия — Алания, Республике Ингушетия в связи с массовым притоком беженцев и вынужденных переселенцев.

Для российского рынка труда характерно **преобладание скрытых (латентных) процессов над открытыми.** В России зафиксирован феномен неформальной занятости как среди работников, задействованных в экономике (вторичная занятость), так и среди

лиц, формально признанных безработными. Находясь в трудном материальном положении, люди, не имеющие постоянного места работы, более активно занимаются поиском доходов, нежели занятое население. Некоторое распространение среди безработных имеют репетиторство, частные уроки, производство потребительских товаров на продажу, «совместительство» на производственном предприятии. Однако наиболее весомыми с точки зрения доходов являются услуги населению по строительству, ремонту, пошиву, уличная торговля, торговля товарами, привезенными из-за рубежа, содержание собственных частных предприятий — магазина, кафе, киоска. И здесь уже идет речь о самозанятости этой группы населения.

Вариантность форм занятости способствует формированию гибкого рынка труда, поддерживает доходы населения, позволяет сохранить ядро трудовых коллективов, предотвращает массовую безработицу. На определенном временном промежутке неформальная занятость способна оказывать определенное компенсирующее влияние на социальную сферу, что отчасти объясняет отсутствие массовых открытых конфликтов.

Сегментация рынка труда предполагает выделение в его структуре особых элементов, имеющих специфические особенности. В качестве таковых можно выделить:

- рыночный сегмент, имеющий ярко выраженную тенденцию к сокращению официальной занятости;
- сегмент рынка, принимающий форму хронической, открытой безработицы;
- скрытую безработицу;
- неполную занятость, принявшую в некоторых регионах и отраслях экономики хронический характер;
- неформальную занятость всех групп экономически активного населения — как занятых, так и безработных.

Главная опасность развития латентных процессов для формирования рынка труда заключается в ориентации существенного по размерам экономического сектора на нетрадиционные формы трудовых отношений, не контролируемых государством и трудовым правом. По существу, этот сектор рынка труда находится за пределами легитимности, следовательно, не поддается контролю, регулированию и коррекции. В настоящее время происходит формирование латентного типа рынка труда и латентного типа трудовых отношений, в рамках которых индивидуальные интересы и личные договоренности встают над законом и трудовым пра-

вом. Это фактор неуправляемости налогово-финансовой дисциплиной экономических субъектов (как работодателя, так и наемных работников) и продолжения тенденции к «бегству» от налогов, криминализации экономики, резкой дифференциации доходов населения в результате формирования большого объема неучтенных доходов и дальнейшего перераспределения в пользу высокодоходных групп.

Если сравнить структуру российского рынка труда со структурой рынка труда развитых стран, можно отметить, что российская ситуация характеризуется принципиально иными тенденциями. В отличие от стран Запада в России работники с высшим образованием представляют одну из наименее социально защищенных групп (об этом можно судить как по уровню оплаты их труда, так и по имеющимся у них гарантиям занятости). Сравнительно высокодоходной, а потому быстро набирающей социальный престиж категорией рабочей силы являются занятые в сфере торговли и услуг на работах, не требующих специального образования и профессиональной подготовки. В развитых же странах эта категория занятых составляет наименее благополучный сегмент.

К числу **негативных моментов современного российского рынка труда** относятся:

- существенные изменения отраслевой структуры занятости (снижение удельного веса занятых в промышленности, перераспределение рабочей силы между обрабатывающей и добывающей промышленностью в пользу последней, рост доли сельского хозяйства в общей занятости);
- значительные масштабы неполной и неэффективной занятости; преобладание неэффективной занятости проявляется в излишней концентрации рабочей силы на убыточных предприятиях, больших масштабах недоиспользования рабочего времени занятых, низкой эффективности труда и низких заработках значительных контингентов работающих, снижении в составе работников доли занятых в высокотехнологичных и наукоемких видах деятельности;
- потеря трудового потенциала квалифицированных и высококвалифицированных кадров в результате отсутствия реальной связи между доходом и уровнем профессионализма работников, их перетока в сферу неформальной занятости, часто не требующую прежней квалификации; увеличение масштабов вторичной занятости;

- постоянный рост числа молодежи среди российских безработных; преобладание в трудовых ориентациях молодежи установок на будущую работу в непроизводственной сфере;
- медленная перестройка системы государственного профессионального образования, неадекватность масштабов, структуры и форм первичной профессиональной подготовки граждан изменениям в спросе на рабочую силу, недостаточная развитость системы вторичного обучения (переподготовка и повышение квалификации), слабая заинтересованность работодателей в повышении квалификации работающих и их переподготовке;
- чрезвычайно сложная ситуация с трудоустройством отдельных социально-демографических групп населения (молодежи, женщин, инвалидов, демобилизованных военнослужащих и др.); сохранение селективного подхода при высвобождении рабочей силы и приеме на работу в зависимости от пола, возраста, состояния здоровья; несоблюдение в полной мере норм трудового законодательства о режиме и охране труда отдельных групп населения;
- наличие значительного числа регионов с острой, критической ситуацией в сфере занятости при ограниченных возможностях перетоков рабочей силы по территории страны, свидетельствующее о том, что перспективы развития отдельных отраслей и производств не нацелены пока на обеспечение занятости населения.

Меры по преодолению негативных моментов на рынке труда связаны в первую очередь с совершенствованием законодательства о труде.

Управление человеческими ресурсами — это целенаправленное воздействие субъекта управления, обеспечивающего воспроизводство, качество и рациональное использование человеческих ресурсов, область социального управления, которая обеспечивает целенаправленное воздействие на процессы формирования высокого качества физических, духовных и интеллектуальных способностей граждан, рационального воплощения их возможностей в различных сферах общественной жизни.

Основными целями деятельности по управлению человеческими ресурсами региона являются воспроизводство трудовых ресурсов и трудового потенциала общества, а также создание условий для развития общей трудоспособности граждан.

Роль государства в этой сфере проявляется прежде всего в создании социально-экономических условий для воспроизводства человеческих ресурсов, а ее результаты — это увеличение продолжительности трудоспособного возраста граждан, обеспечение эффективной и полной занятости трудовых ресурсов и равных условий для реализации и распоряжения способностями, организация безопасных условий труда для человека и безопасности общества от результатов и процесса труда со стороны человека. В этом смысле управление человеческими ресурсами можно рассматривать как одно из важнейших направлений социальной политики и социального управления.

Мероприятия по совершенствованию государственного воздействия на структуру и качество кадров включают:

- введение государственных профессиональных стандартов, соответствующих международным требованиям, создание системы сертификации и аттестации работников;
- разработку общенациональной, региональных и отраслевых программ развития человеческих ресурсов, подготовки и переподготовки кадров;
- организацию национальной системы профессиональной ориентации населения, и в первую очередь молодежи, планирования трудовой карьеры;
- формирование и обеспечение системы государственного заказа на подготовку и переподготовку кадров для приоритетных и инновационных сфер деятельности, а также государственных учреждений.

Преодоление экономического кризиса невозможно без технологического обновления производства, для чего необходимы значительные финансовые ресурсы. Однако ни сами предприятия, ни бюджеты разных уровней не имеют сегодня достаточно средств для финансирования обновления основных фондов, внедрения современных высокопроизводительных технологий, обеспечивающих выпуск конкурентоспособной продукции. В связи с этим представляется целесообразным разработать и реализовать ряд мероприятий, позволяющих сформировать целостную систему организации инвестиционного процесса в регионе, создать благоприятный инвестиционный климат.

Анализ ряда региональных проектов, в которых сделаны заявки на решение проблем управления человеческими ресурсами, свидетельствует о том, что в основном эти проекты сводятся к разработке программ формирования системы управления подготов-

кой **и** переподготовкой кадров; развития региональной системы дополнительного профессионального образования; содействия занятости населения на определенный период.

Перед **региональными органами власти** стоят задачи создания структур управления человеческими ресурсами региона, разработки нормативно-правовой основы их деятельности, взаимодействия в интересах региона с территориальными федеральными органами службы занятости, миграционной службы, регулирования экономическими методами развития сети вузов, обеспечивающих удовлетворение потребности региона в профессиональном потенциале, **и** др.

При разработке концептуальных основ системы управления кадровым потенциалом региона необходимо:

- провести анализ состояния кадрового потенциала региона на настоящий момент и с учетом перспективной задачи;
- выявить тенденции количественных и качественных изменений кадрового потенциала региона;
- структурировать проблемы совершенствования и развития кадрового потенциала;
- определить пути решения проблем становления и развития кадрового потенциала региона;
- выработать рекомендации по совершенствованию систем финансирования и контроля кадрового обеспечения региона.

Основными **принципами работы** с **кадрами** органов региональной администрации и местного самоуправления являются:

- безусловный приоритет в организации работы с персоналом стратегических целей реализации основных положений государственной политики;
- постоянная адаптация целей и задач кадровой работы к изменяющимся политическим, социальным и экономическим условиям;
- повышение престижа государственной и муниципальной службы, разработка систем разносторонней мотивации и стимулирования кадров;
- привлечение новых специалистов, расширение социальной базы органов государственной власти и местного самоуправления;
- непрерывность образования кадров;
- регулярная оценка эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их подразделений, отдельных руководителей и специалистов:

- налаживание эффективных горизонтальных и вертикальных взаимосвязей, обмен опытом и информацией;
- совершенствование организационных структур государственной и муниципальной власти, методов и технологий кадровой работы.

Развитие новых экономических отношений, наметившаяся тенденция перехода от линейных и линейно-функциональных структур управления к дивизиональным, нацеленность на получение готового решения проблемы расширяют возможности развития персонала через совместную деятельность, через создание команд. Командная организация труда — это синтез преимуществ малого бизнеса с программно-целевым управлением в рамках государственной службы.

Кадровый состав органов местного самоуправления является питающей средой и основным резервом региональных кадров государственной службы.

8.2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАНЯТОСТИ В РЕГИОНЕ

8.2.1. Теоретические подходы к методам и формам регулирования занятости

В экономической теории существуют **различные теории, обосновывающие государственную политику в области занятости,** анализирующие причины безработицы и намечающие меры борьбы с ней.

Классическая теория рассматривает рыночные отношения как саморегулирующуюся экономику, обеспечивающую полную занятость, и провозглашает политику невмешательства со стороны государства. Наличие безработицы объясняется высоким уровнем заработной платы. Если рассматривать рынок труда как рынок обычного товара, то при условии, что цена на товар выше цены равновесия, возникает превышение предложения рабочей силы, т.е. безработица. Профсоюзы и коллективные договоры препятствуют колебаниям зарплаты на рынке и тем самым способствуют росту безработицы.

Кейнсианская теория занятости базируется на том, что совокупный спрос в обществе управляет объемом производства, а значит, и спросом на рабочую силу. Следовательно, безработица возни-

кает из-за недостаточного спроса. Основным инструментом государства в борьбе с безработицей, по Кейнсу, является финансовая политика. Повышая государственные расходы, понижая налоги, можно увеличить в экономике совокупный спрос. Это приведет к увеличению спроса на рабочую силу и соответственно к снижению уровня безработицы. Таким образом, кейнсианский анализ концентрируется вокруг проблемы совокупных расходов как основы, определяющей национальное производство и занятость. Простейшая кейнсианская модель показывает, что в экономике может возникнуть либо инфляция, либо безработица.

Связь между безработицей и инфляцией получила развитие и логическое обоснование в работах Филлипса **(кривые Филлипса).**

Возникновение такого явления в экономике в 70—80-е гг. XX в., как стагфляция (одновременный рост и безработицы, и инфляции), привело к необходимости пересмотреть теоретические положения относительно занятости.

В новых условиях хозяйствования **роль государства в регулировании занятости** заметно повышается и усложняется. Растет значение государственного прогнозирования сдвигов на рынке труда для своевременного воздействия на возможные от проведения структурной, научно-технической, региональной политики последствия, ведущие к массовой безработице. Меры государственного воздействия на рынок труда на национальном, региональном и муниципальном уровнях различаются в условиях стабильно функционирующей рыночной экономики, в чрезвычайной ситуации для развитой рыночной экономики и в условиях становления экономики смешанного типа, что на современном этапе характерно для России. Вместе с тем существуют и универсальные ключевые элементы, лежащие в основе механизма государственного регулирования занятости. К ним относятся:

- экономические методы (льготное кредитование и налогообложение, бюджетная политика стимулирования предпринимателей сохранять **и** создавать рабочие места, осуществлять профессиональное обучение кадров и т.п.);
- организационные методы (создание службы занятости и трудоустройства, информационной системы, обслуживающей рынок труда, государственной системы профориентации, подготовки и переподготовки кадров и т.п.);
- административно-законодательные методы (регламентация порядка заключения трудовых договоров, продолжительности рабочего времени, сверхурочных работ, введение обяза-

тельных отчислений предпринимателей в национальные фонды по обеспечению занятости, определение квот на трудоустройство, регулирование периода трудовой жизни и др.).

Меры государственного воздействия на рынок труда: в зависимости от области воздействия различают меры косвенного и прямого влияния.

Меры прямого, непосредственного воздействия осуществляются путем реализации государственных программ, направленных на отдельные, специфические точки рынка труда, т.е. имеют выборочную направленность и воздействуют в основном на динамику предложения труда.

Меры косвенного влияния направлены на поддержание или изменение условий хозяйствования и предполагают использование макроэкономических рычагов воздействия (как правило, на условия регулирования спроса на труд).

В зависимости от выбора мер государственного воздействия в политике занятости можно выделить **три варианта политики в области регулирования трудовых отношений:** активный, умеренно-пассивный и пассивный. Активный вариант политики занятости предполагает интенсивное использование инвестиционной, финансовой, кредитной, налоговой и бюджетной политики. Пассивный вариант политики занятости сводится в основном к содействию в заполнении вакантных рабочих мест и выплате пособий по безработице в пределах, ограниченных финансовыми возможностями органов занятости.

Основными путями решения проблемы занятости в регионе являются: регулирование развития системы рабочих мест; регулирование спроса на рабочие места; развитие системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

В развитых странах Запада государственные расходы на программы обеспечения занятости составляют заметную долю ВВП (2,0—5,5%). При этом важное место в инструментарии государственной политики занимают меры активного регулирования, направленные на предупреждение возникновения массовой безработицы. Следовательно, при разработке программ занятости важно обосновать соотношение активного и пассивного регулирования, т.е. важно не просто выделить средства, но и определить, кому отдавать деньги.

Специфическим для современной России фактором является снятие административных, правовых и экономических ограничений, препятствующих свободной продаже рабочей силы, а имен-

но: отмена института прописки, развитие рынка жилья, преодоление монополизма государственной собственности, развитие механизма государственного регулирования занятости населения.

Важным моментом государственного воздействия на проблему занятости может стать введение в практику государственного воздействия на экономику экспертизы инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением средств государственного бюджета, по критерию **влияния их на уровень занятости** в стране и регионе.

В связи с этим необходимо применять механизм экономического стимулирования работодателей за проведение таких мероприятий, как: сохранение квалифицированного персонала, создание новых рабочих мест, поощрение частных инвестиций, направленных на создание новых рабочих мест. Большое внимание в период структурной трансформации экономики должно уделяться реализации мероприятий, направленных на решение вопросов вторичной занятости, сезонной занятости женщин и молодежи, развитию системы профессиональной ориентации подростков, поддержке молодежного и женского предпринимательства и занятости, проблеме трудоустройства беженцев и вынужденных переселенцев.

Общественные работы как один из путей решения проблемы безработицы. Общественные работы могут стать одним из действенных методов трудоустройства безработных и важным инструментом смягчения социальной напряженности. Сдерживающим фактором в развитии общественных работ стали изменения, внесенные в Положение об организации общественных работ, согласно которым безработные граждане на период участия в общественных работах снимаются с учета в органах службы занятости. Поэтому для многих работодателей **и** безработных новые условия участия в общественных работах стали менее привлекательными. Отрицательно сказывается на участии в общественных работах продолжительная задолженность по выплате пособия, несвоевременная выплата заработной платы, ограниченность перечня видов общественных работ.

Можно выделить следующие направления развития системы общественных работ:

- совершенствование нормативно-правовой базы организации общественных работ;
- расширение перечня общественных работ;
- предоставление налоговых льгот работодателям, организующим общественные работы;

- полное информирование незанятого населения, работодателей, органов местного самоуправления по вопросу участия в общественных работах;
- повышение заработной платы на рабочих местах в сфере общественных работ.

Дальнейшее развитие общественных работ существенно сдерживается из-за несовершенства нормативно-правовой базы. Гражданам, направленным на общественные работы, необходимо сохранять пособие по безработице и не снимать их с учета; следует также установить действенные налоговые льготы, повышающие заинтересованность работодателей в организации общественных работ. Представляется необходимым также принять федеральную программу общественных работ: как известно, именно национальный размах общественных работ во многом способствовал выводу из кризиса экономики и значительному сокращению армии безработных в годы Великой депрессии в США.

8.2.2. Роль малого бизнеса в решении проблемы занятости населения

Перспективным направлением обеспечения высокого уровня занятости населения является развитие малого бизнеса. Главной особенностью малого бизнеса выступает незначительный размер предприятий, что делает их, с одной стороны, гибкими, а с другой — незащищенными перед форсмажорными обстоятельствами. Малые предприятия сильно подвержены внешним воздействиям, что нередко приводит их к краху. Ограниченность имущественных и финансовых ресурсов, небольшие размеры уставного капитала, недостаточная информированность, отсутствие эффективного механизма судебной защиты негативно сказываются на развитии малых предприятий.

Среди мероприятий, направленных на поддержку малого бизнеса, следует особо выделить расширение доступа малого предпринимательства к финансовым ресурсам путем использования механизмов **лизинга** и **франчайзинга.**

Преимущества лизинга как формы финансирования производства заключаются в том, что для максимизации конечных результатов деятельности предприятия важно не право собственности на средства производства, а право их использования для

получения дохода. Преимущества лизинга особенно ярко проявляются в отраслях с высокой долей основного капитала.

Прогрессивной формой организации и развития малого бизнеса служит франчайзинг, при котором один предприниматель предоставляет другому право использовать свои средства индивидуализации (фирменное наименование, коммерческое обозначение, товарный знак), передает ему охраняемую коммерческую информацию (ноу-хау) и оказывает консультационное содействие в организации бизнеса. Быстрое распространение франчайзинга объясняется его пластичностью и гибкостью, обусловленной способностью малого предприятия, вооруженного современными методами ведения бизнеса, технологиями и инфраструктурой, быстро адаптироваться к меняющимся условиям рынка.

В качестве рычагов поддержки малого предпринимательства на региональном уровне используются:

- установление льготного налогообложения, прямого финансирования и кредитования малых предприятий;
- передача на уровень органов местного самоуправления основных полномочий по распределению собственности (помещений, зданий), финансовых средств с целью повышения заинтересованности местных органов в расширении доходной базы путем увеличения налоговых поступлений от малых предприятий и развития малого бизнеса на своей территории;
- создание системы региональных маркетинговых центров в субъектах Российской Федерации с целью развития прямых межрегиональных связей и производственной кооперации субъектов малого бизнеса;
- совершенствование и дальнейшее развитие новых организационно-правовых форм малых предприятий;
- обеспечение малых предприятий квалифицированными информационными, консалтинговыми и образовательными услугами через систему специализированных территориальных структур поддержки.

Переподготовка кадров традиционно рассматривается как важнейшее условие динамичного развития экономики. Более того, для развитых стран, переходящих к информационной экономике, поддержание высокой квалификации рабочей силы и выход ее на более высокий качественный уровень приобретает характер императива. Для сохранения высокой квалификации переподготовка в современных условиях превращается в перманентный процесс.

Приоритетом государственной политики занятости в территориальном разрезе становится содействие занятости и профессиональному обучению безработных в тех регионах, где происходит реструктурирование или ликвидация градообразующих предприятий.

В настоящее время подобные категории безработных лишены должного внимания со стороны Федеральной службы занятости, а значительная часть ресурсов фонда занятости населения расходуется на оказание помощи менее уязвимым категориям безработных или на реализацию программ с низкой финансовой эффективностью.

Ключевым элементом нового подхода к политике занятости является повсеместное внедрение современных **методов профилирования безработных,** получивших широкое распространение в практике служб занятости развитых стран. Профилирование позволяет с помощью специальных обследований выявлять категории безработных, которые нуждаются в наибольшем внимании со стороны службы занятости, а также реализовывать эффективные подходы к решению проблем таких безработных, адаптированные с учетом их «профиля».

Налаживание эффективной деятельности региональной службы занятости

Для реализации политики занятости населения в России создана Федеральная служба занятости. Аналогичные службы функционируют в регионах страны. В краях, областях, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге образованы центры занятости населения. Имеются центры занятости населения в районах и городах.

Задачи службы занятости в регионе: анализ и прогнозирование спроса и предложения на рабочую силу; сбор и обработка информации о состоянии рынка труда; учет свободных мест и граждан, обращающихся по вопросам трудоустройства; консультации о возможностях получения работы и обеспечения рабочей силой, о требованиях, предъявляемых к профессиям и работникам, и по другим вопросам, связанным с обеспечением занятости; оказание услуг по трудоустройству; регистрация безработных, оказание помощи им, включая выплату пособий; организация разработки программ занятости с предусмотренными в них мерами социальной защиты различных групп населения; содействие в решении вопросов, связанных с обеспечением занятости населения; организация профессионального обучения и переобучения граждан.

Службы занятости вправе:

- запрашивать от всех организаций информацию о предполагаемых изменениях в характере деятельности, результаты которых ведут к высвобождению трудящихся, а также сведения о наличии свободных рабочих мест;
- направлять трудящихся на предприятия по вопросам трудоустройства;
- разрабатывать и выносить на рассмотрение местных органов власти предложения об установлении минимального количества рабочих мест для трудоустройства;
- направлять незанятых граждан по их желанию на оплачиваемые общественные работы;
- распоряжаться средствами, выделяемыми Государственным фондом занятости;
- оплачивать стоимость профессионального обучения и переобучения лиц, зарегистрированных в качестве ищущих работу;
- выдавать пособие по безработице, приостанавливать или отменять выплату пособий.

Для обеспечения эффективно действующего механизма реализации государственных гарантий занятости населения службой занятости, прежде всего региональными, городскими и районными центрами (бюро) занятости, необходима информация всех ее звеньев о состоянии рынка труда. Решению этой проблемы способствует компьютеризация сбора, обработки и распространения различной информации о состоянии рынка труда.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите принципы рыночных отношений в сфере труда и принципы обеспечения полной занятости в период перехода к рынку.
2. Каковы формы государственного регулирования занятости населения?
3. Назовите основные причины высокого уровня безработицы в регионах.
4. В чем состоит специфика российского рынка труда?
5. Перечислите негативные моменты современного российского рынка труда.
6. В чем состоит роль государства в регулировании занятости?
7. Каковы пути решения проблемы занятости в регионе?
8. В чем состоит роль малого бизнеса в решении проблемы занятости населения?
9. Перечислите направления государственной политики в отношении потенциальных безработных.
10. Какие задачи должна выполнять служба занятости в сфере решения проблем безработицы?

Глава 9

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

Мировая экономика в настоящее время представляет собой целостную систему взаимосвязанных национальных хозяйств. Развитие этой системы помимо встроенных рыночных инструментов регулируется международными экономическими организациями, наднациональными организациями, транснациональными компаниями.

Углубление разделения труда в международном масштабе ведет к необходимости интеграции и взаимопроникновения национальных хозяйственных систем, к развитию новых форм интернационального экономического сотрудничества, осуществляемого на взаимовыгодной основе. Одной из таких форм стали свободные экономические зоны (СЭЗ), которые в последние десятилетия получили широкое распространение в мире.

Свободные экономические зоны — одна из форм рациональной организации территориальной экономического пространства в целях реализации определенных социально-экономических задач, которые ставят государственные органы власти.

Изучение практического опыта деятельности СЭЗ в различных странах мира свидетельствует об исключительно важной их роли в ускорении социально-экономического развития как отдельных регионов, так и целых национальных хозяйственных систем.

9.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЗОНИРОВАНИЯ

Государственная политика зонирования — это комплекс мер социального, экономического и правового характера, направленных на создание и эффективное функционирование особых образований (зон) на территории данной страны. Смысл государствен-

ной политики зонирования состоит в четком понимании роли и значения различных типов СЭЗ для национальной хозяйственной системы страны.

Анализ мирового опыта территориального зонирования свидетельствует о том, что основными назначениями СЭЗ являются:

1) служить мощным фактором социально-экономического, научно-технического, военно-политического развития национальной экономики;

2) быть связующим звеном между передовым опытом мирового хозяйствования и фактическим уровнем развития отраслей народного хозяйства данной страны, служить своеобразным эталоном прогрессивных форм организации производства, труда и управления, развития и внедрения современной, соответствующих мировому уровню техники и технологии;

3) на определенном этапе своего развития выступать фактором насыщения внутреннего спроса высококачественными товарами и услугами;

4) стимулировать деловую активность и предпринимательство в стране, выступая как важный канал поступления иностранных инвестиций в национальную экономику и вместе с тем стимулируя более эффективное использование местных ресурсов: финансовых, трудовых, материальных, природных;

5) служить местом проверки действенности нового экономического мышления, формирования новых черт социальной психологии и других нововведений, характерных для условий функционирования рыночной экономики;

СЭЗ выступают как полигон постановки и реализации новых перспективных задач социально-экономической политики государства.

Такое понимание роли СЭЗ определяет *задачи, которые решает государственная политика зонирования* в целях стимулирования эффективного развития национальной экономики.

Основные цели и задачи отечественной политики зонирования сводятся к тому, что СЭЗ, создаваемые на территории РФ, должны:

1) рассматриваться не только как полюса роста, но и как важный фактор и мощный стимул ускоренного развития производительных сил самого региона зоны;

2) служить эталоном прогрессивных форм организации производства, труда, управления, развития и внедрения современной, соответствующей мировому уровню техники и технологии;

3) быть стандартом решения социально-культурного и коммунально-бытового обслуживания работающих и живущих на их территории;

4) иметь подразделения производственной и социальной инфраструктуры, выполняющие функции окон в мир конкуренции, создавая условия для насыщения внутреннего рынка товарами и услугами, опираясь при этом на передовые технологии, привлекаемый иностранный и отечественный капитал и местные возможности, включая материальные, трудовые и природные ресурсы, деловую активность, предпринимательство, конкуренцию и т. д.;

5) быть территорией развития нового экономического мышления, формирования новых черт социальной психологии, других новшеств, характерных для условий функционирования рыночной экономики.

Определяя *круг экономических и социальных проблем,* которые предполагается решать с помощью *государственной политики зонирования,* необходимо указать, что СЭЗ создаются, прежде всего, в целях развития и более рационального использования производственного потенциала страны, ее отдельных регионов и отраслей.

Содержание и особенность государственной политики зонирования применительно к тому или иному периоду развития страны тесно связаны с целями и задачами создания того или иного типа СЭЗ.

Цели создания СЭЗ обычно сводятся к созданию особо благоприятных условий для привлечения иностранного и отечественного капитала на сравнительно ограниченную территорию страны. Поскольку предоставление льгот одной стороне означает недополучение прибыли другой стороной, предполагается, что временные потери этой другой стороны будут перекрыты в дальнейшем за счет более высоких показателей по массе прибыли. Если это золотое правило неуклонно соблюдается, то развитие СЭЗ отвечает интересам всех участвующих сторон и в процессе зонирования не возникает экономических коллизий между СЭЗ и общегосударственными интересами принимающей стороны.

Содержание и задачи государственной политики зонирования сводятся к следующему:

- обеспечение благоприятных условий для активизации совместной с зарубежными партнерами деятельности по увеличению экспортно-импортных возможностей данного региона и страны в целом;

- расширение торгово-экономического сотрудничества с зарубежными государствами данного региона и РФ;
- увеличение трансконтинентального транзита;
- формирование благоприятных условий для привлечения иностранного капитала (инвестиций), современной и высокоэффективной технологии и новых видов техники;
- создание нового научно-промышленного парка с целью накопления и тиражирования опыта в области производства высококачественной наукоемкой продукции, привлечения высоких технологий;
- более рациональное и эффективное использование земельных ресурсов региона, развитие инфраструктуры на территории зоны и сопредельных территориях;
- привлечение зарубежного управленческого опыта с целью распространения его на отечественные организации и предприятия;
- отработка на локальном уровне новых форм хозяйствования в условиях перехода к рыночной экономике;
- практическое обучение отечественных специалистов приемам и методам бизнеса: переподготовка кадров для удовлетворения потребностей предприятий и организаций, размещенных на территории зоны и сопредельных территориях;
- развитие индустрии туризма, привлечение значительного количества туристов из других стран, особенно из тех, в которых имеются большие общины соотечественников, и др.

В соответствии с этими задачами и с учетом имеющихся условий, ресурсов и ограничений определяются внутрихозяйственная специализация СЭЗ, приоритетные отрасли хозяйства и направления деятельности, место СЭЗ в системе создающихся и развивающихся рыночных структур, а в конечном итоге — формируется государственная политика зонирования.

Многообразие целей зонирования в отечественной и зарубежной практике определяет совокупность задач, решаемых в рамках государственной политики зонирования в национальной экономике различных стран.

Основные *цели государственной политики зонирования в развивающихся странах* — это:

- стимулирование экспортного производства и валютных поступлений;

- насыщение внутреннего рынка продовольствием и промышленными товарами;
- развитие инфраструктуры, складского хозяйства, развитие туризма;
- подготовка управленческих кадров для работы в рыночных условиях;
- стимулирование создания наукоемких, высокотехнологичных производств и т.д.

В промышленно развитых странах цели государственной политики зонирования иные:

- преодоление экономического отставания отдельных районов;
- решение проблемы занятости населения;
- стимулирование инноваций на основе научно-производственных территориальных образований высокотехнологичных и наукоемких производств и использование кадрового потенциала.

9.2. ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ, РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СЭЗ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ХОЗЯЙСТВАХ

Понятие СЭЗ весьма многоаспектно. Это связано с тем, что в основе его толкования лежат самые разнообразные критерии. Множественность этих критериев способствует созданию классификации мирового семейства СЭЗ. Набор критериев этой классификации весьма широк, а его использование тяготеет к конкретным регионам мира и конкретным странам региона, где расположены зоны. Обычно учитываются исторические, национальные, геополитические, экономические, социальные и другие факторы, включая факторы, лежащие в границах ментальных особенностей отдельных стран и регионов мира.

Разнообразие критериев классификации зон и факторов, определяющих возникновение и развитие СЭЗ, привело к тому, что появилось множество понятий СЭЗ. Только основных его разновидностей можно насчитать свыше 20. Иногда практикуемое расширительное толкование сущности СЭЗ приводит к утрате специфики самого термина и к разного рода юридическим, экономическим, организационным и другим негативным последствиям.

Свободные экономические зоны определяются как инструмент селективного сокращения масштабов государственного вмешательства в экономические процессы. Такая формулировка охватывает широкий спектр различных институциональных явлений, связанных с действием преференциального режима хозяйствования.

Преференциальный режим хозяйствования в СЭЗ является обязательным признаком, определяющим существо зоны. Он подразумевает действие на территории зоны специального правового и льготного таможенного режимов, которые на практике сочетаются с предоставлением и иных льгот, включая налоговые, финансово-кредитные и др.

Широко признано определение СЭЗ (или зоны-франко), данное в VIII Приложении к Киотской конвенции 1973 г., где под зоной-франко понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами национальной таможенной территории и поэтому не подвергающиеся обычному таможенному контролю и налогообложению.

Таким образом, СЭЗ — это не только и не столько обособленная географическая территория, но, скорее, часть экономического пространства, где введена и применяется определенная система льгот и стимулов, не используемая в других его частях.

Хотя СЭЗ обладает определенными признаками особой таможенной территории, она во всех случаях является неотъемлемой частью того или иного государства с общим пограничным режимом. Поэтому следует признать нелогичным рассмотрение СЭЗ как проявление своего рода политической автономии.

В мировой и отечественной практике зонирования различают *внутреннюю и внешнюю границы СЭЗ.* Внутренней границей СЭЗ принято считать законодательно закрепленные и юридически оформленные внешние географические линии, ограничивающие площадь территории, занимаемой СЭЗ. Внутренняя граница СЭЗ ограничивает территорию, на которую распространяются законодательные акты правительства и нормативные акты органов хозяйственного управления страны пребывания, регулирующие финансово-кредитную, ценовую и налоговую политику в зоне. Внешняя граница СЭЗ, как правило, совпадает с государственной границей страны, на территории которой создается и функционирует зона. Пространство между внешней и внутренней границами СЭЗ служит точкой отсчета при введении разного рода преференциальных режимов для субъектов хозяйствования СЭЗ.

Хотя СЭЗ любого типа является особым территориально-хозяйственным или административно-территориальным образованием и характеризуется набором признаков и условий своего существования, в различных странах мира используются самые разные названия зон. Так, в России и других странах СНГ чаще всего встречаются понятия «свободная экономическая зона», «специальная экономическая зона», «зона наибольшего благоприятствования в торговле», «свободная таможенная зона» и т. д. В Литве в законе о СЭЗ употребляются понятия «свободная экономическая зона», а также «зона свободного предпринимательства и торговли». В КНР широко распространена практика «специальных экономических зон», «открытых прибрежных городов», «районов экономического развития». На Украине, как и в КНР, используются понятия «специальные экономические зоны» и «специальные (свободные) экономические зоны». Опыт Южной Кореи обогатил мировую практику зонирования понятиями «зона свободного экспорта», «свободная зона». Турция ввела в оборот понятие «зоны свободной торговли». В США помимо прочего применяется термин «технопарк», в Японии — «технополис». Большой практический опыт зонирования в развивающихся странах связан с деятельностью «свободных промышленных зон», а в странах Западной Европы — с деятельностью такого типа зон, как «портовые города» или «города-порты». В свою очередь, развитие нашей отечественной науки и, прежде всего, тех ее отраслей, которые связаны с обеспечением обороноспособности, технической и технологической безопасности, привело к созданию зон типа «наукоград», «город-завод» и др. Название, а также тип зоны в той или иной стране во многом зависят от содержания национальной политики зонирования, проводимой в отношении конкретной территориально-хозяйственной или административно-территориальной единицы, входящей в состав территории страны.

Создание СЭЗ — весьма действенное и перспективное направление развития экономики отдельных территорий и районов, главным образом ориентированных на формирование производственного потенциала и сферы услуг, способных свободно экспортировать продукцию. Однако, несмотря на то, что основным универсальным регулятором функционирования любого рыночного хозяйства является прибыль, привлекательность помещения иностранными инвесторами своего капитала в экономику зон, расположенных на территории других стран, объясняется не только фактором высокого прибыльного экспорта. Ведущую роль игра-

ет и фактор получения дополнительных источников природного сырья, расширения рынков сбыта продукции, уже не пользующейся спросом на традиционных рынках других стран. Однако очевидно, что практика зонирования с каждым годом приобретает все большие масштабы, и по оценке специалистов в настоящее время в мире создано и функционирует более 500 зон различных типов, расположенных на территории 82 стран, а мировое семейство СЭЗ превышает 5 тыс. зон.

Существует целый ряд причин и факторов появления зон различных типов в мировой практике зонирования:

1) экономические: получение дополнительной прибыли за счет более выгодного вложения капитала на территории других стран, а не в собственную экономику;

2) внеэкономические:

- технико-технологические (проблемы НТР и НТП в современной мирохозяйственной системе);
- необходимость ускоренного создания и внедрения современной технологии, а также тиражирования лучших мировых достижений;
- природно-географические;
- организационные;

3) политические либо геополитические (экономико-географические): расширение сфер и областей мирового сотрудничества различных стран; социально-культурные и др.

Одной из основных причин многообразия типов зон в мировой практике зонирования является их четкая ориентация в каждом конкретном случае на определенный вид или группу видов специализированной деятельности с обязательным обеспечением соответствующих организационно-правовых, социально-экономических, политических и других условий и гарантий, обеспечивающих эффективное и взаимовыгодное (с точки зрения национальных, межгосударственных и частных интересов) функционирование экономики зоны, отдельных субъектов хозяйствования, действующих на ее территории.

Свободная экономическая зона — это часть территории страны, создаваемая по инициативе центральных или местных органов власти и хозяйственного руководства, в которой на основе соответствующего «пакета» законодательных и нормативных актов с учетом комплекса взаимовыгодных интересов страны, территории самой зоны, хозяйствующих на ней субъектов устанавливается

льготный режим хозяйствования, определяются границы зоны, специализация и приоритеты развития отраслей и производств хозяйства с целью достижения целей и задач развития экономики зоны и национальной хозяйственной системы страны в целом.

До сих пор отсутствует достаточно четкая классификация типов мирового семейства зон, хотя имеются достаточно многочисленные попытки ее разработки. В частности, в отечественной литературе встречаются такие классификации, отличие которых состоит в степени детализации подхода и к самим критериям классификации, и к требуемой глубине оценки социально-экономической, организационно-управленческой и правовой сущности зон того или иного типа.

Выделяют следующие основные критерии классификации свободных зон:

- признак хозяйственной специализации, т.е. в соответствии с профилем деятельности хозяйствующих на территории той или иной зоны;
- размер территории зоны;
- степень открытости;
- число стран-участников;
- порядок организации границ зоны и режим доступа на ее территорию;
- территориальный или функциональный подход к организации зоны.

На основе этого комплекса критериев выделяют следующие основные типы СЭЗ, встречающиеся в мировой практике зонирования.

1. Зоны свободной торговли.

2. Промышленно-производственные или предпринимательские зоны.

3. Торгово-промышленные зоны.

4. Технико-разрабатывающие и технико-внедренческие зоны (специализированные).

5. Функциональные зоны (сервисные: банковские, страховые, рекреационно-туристические, зоны игорного и развлекательного бизнеса, историко-культурные центры, эколого-экономические).

6. Комплексные зоны или зоны комплексного развития территории.

7. Совместные с другими странами СЭЗ. В рамках отдельных типов зон, входящих в эту классификацию, можно выделить от-

дельные специфические группы и подгруппы. Так, зоны могут быть:

1) мононациональными и интернациональными;

2) закрытыми и открытыми;

3) территориальными (макрозонами) и точечными (микрозонами). Каждая из зон, независимо от типовой принадлежности, является социально-экономическим территориальным образованием, уникальным по своему содержанию, условиям развития, задачам и целям.

Рассмотрим более подробно характеристики отдельных типов зон, входящих в данную классификацию.

Зоны свободной торговли (ЗСТ) представляют собой компактные территориальные образования, выведенные за пределы национальной таможенной территории. В таких зонах осуществляются разнообразные торговые и связанные с ними сопутствующие операции по складированию, упаковке, простейшей доработке, маркировке, контролю качества, расфасовке, комплектации партий, ввозимых в страну и вывозимых из нее продовольственных и непродовольственных товаров. Часто в таких зонах оказываются и другие торговые и посреднические услуги. Большое распространение в Западной и Центральной Европе получили такие зоны в морских портах тех стран, где морское и речное торговое дело имеет многовековые традиции. В Германии, Франции, Великобритании, Греции, Югославии, Болгарии и других странах Европы можно насчитать десятки городов-портов, имеющих статус ЗСТ[1]. Например, только в Германии их 6: Бремен, Гамбург, Бремерхафен, Киль, Нунсфахен, Этден.

Для обозначения этого типа зон в мировой практике встречаются понятия «свободные торговые порты», «свободные портовые города», «свободные портовые зоны», «таможенные зоны» и др. Причем практика деятельности многих городов-портов Западной Европы насчитывает уже несколько столетий.

Такие типы зон есть и в других странах мира, хотя их названия имеют везде свою национальную специфику. Например, в КНР с 1984 г. действует 14 так называемых «открытых прибрежных городов» (ОПГ). Принято считать, что преимущества всех типов ЗСТ заключается в том, что для них характерны быстрая окупаемость вкладываемых стартовых инвестиций, всех других видов расходов (затрат) и сравнительно оперативная и простая

[1] Впервые в России ЗСТ появилась в XIX в. в Одессе — Порто-франко.

организация дела (обустройство территории, установка границ ит.п.).

Промышленно-производственные зоны (ППЗ) характеризуются тем, что в них создаются предприятия, производящие товары на экспорт на основе импортируемых полуфабрикатов, комплектующих изделий и других компонентов либо выпускающие на тех же основах так называемую импортозаменяющую продукцию для целей внутреннего рынка страны. Первоначально предприятия зоны осуществляют обработку импортируемых полуфабрикатов и компонентов, а также сборку и изготовление какой-либо продукции с обязательным ее экспортом. В дальнейшем они производят товары, используя уже местное сырье с применением импортной техники и технологии для нужд внутреннего рынка. Эти зоны создаются как территории со специальным таможенным режимом, где предприятия производят экспортную или импортозаменяющую продукцию, пользуясь при этом определенными налоговыми, финансовыми и другими льготами. Наиболее распространен такой тип зон в КНР и Южной Корее.

Торгово-промышленные зоны (ТПЗ) являются своеобразной комбинацией двух первых типов зон, т. е. ЗСТ и ППЗ. На их территории вводятся визовый, таможенный и финансово-кредитный, а также валютный и другой режимы, призванные обеспечить создание наиболее благоприятных условий производственно-сбытовой деятельности предприятий — резидентов зоны. Они получили широкое распространение в США.

Технико-разрабатывающие зоны (ТРЗ) представляют собой территориальные образования, использующие национальные и зарубежные научно-исследовательские, проектно-конструкторские, производственно-технологические и научно-производственные организации, объединенные единством целей и задач, пользующиеся при этом единой системой фискальных и финансовых льгот. Обычно такие типы зон называют в США технопарками, в Японии — технополисами, в России и других странах СНГ — наукоградами.

Технопарки в США, технополисы в Японии, научные парки в новых индустриальных странах получают широкую и всестороннюю поддержку государства, включая прямые инвестиции из государственного бюджета на развитие инфраструктуры этих зон, налоговые льготы и льготные кредиты, особенно для мелких инновационных фирм. Главная цель создания и функционирования

зон этого типа — стимулирование инновационной деятельности всех видов (от разработки до внедрения включительно).

Функциональные зоны (ФЗ) -- наиболее многочисленная и многоликая группа зон. К ним относятся *сервисные зоны* (банковские, страховые, рекреационно-туристические, историко-культурные, экологические и т. д.). В этих и подобных административно-территориальных образованиях устанавливается специальный режим предпринимательской задолженности, что заставило США принять меры в виде новых валютных вливаний в эту страну в весьма существенных размерах.

Свободно-экономические зоны любого типа могут иметь статус требующих или не требующих жесткой организации их границ. При этом доступ на территорию зоны может быть свободным с точки зрения пропускного (пограничного) режима, а может быть жестко регламентирован. Поэтому в первом случае такие зоны следует считать ***открытыми,*** во втором случае — *закрытыми,* или специальными.

Создание, функционирование и развитие СЭЗ всех типов является перспективной и развивающейся формой международного экономического, социального, политического и иного сотрудничества, осуществляемого на взаимовыгодной основе, участия в международном разделении труда и характерной чертой развития международных экономических связей. Необходимость, условия создания, цели и задачи, стоящие перед СЭЗ в рамках национальных экономик различных стран, весьма своеобразны.

В этой связи ответы на вопросы о необходимости, роли и значении СЭЗ для национальной экономики каждой конкретной страны следует искать, прежде всего, в типе национальной хозяйственной системы страны, присущем тому или иному периоду ее развития.

Опыт зонирования в национальных хозяйственных системах зарубежных стран позволил выявить характерную тенденцию: решение государства по созданию СЭЗ, как правило, проводится в рамках государственной социально-экономической политики и единой экономической стратегии с целью эффективного развития национальной хозяйственной системы и решения социальных проблем, стоящих перед страной.

Индустриально развитые страны с государственно-корпоративным типом национальной хозяйственной системы широко используют преимущества СЭЗ разных типов. Крупные национальные и транснациональные корпорации значительно разнооб-

разят свою производственную деятельность, вкладывая капитал в различных странах мира. В результате конкуренция между транснациональными монополиями переносится с национального на мировой масштаб хозяйствования. Крупные и крупнейшие объединения промышленных предприятий индустриально развитых государств скоординировали собственное производство таким образом, что внутри своей страны осуществляют только наиболее сложную производственную деятельность, дающую наибольший прирост добавленной стоимости на единицу инвестиций, ведущуюся в странах, где издержки производства значительно ниже, чем в собственной стране.

Транснациональные корпорации размещают свои подразделения, занимающиеся инновационной и научно-исследовательской деятельностью, в СЭЗ типа «технополис» и «технопарк», которые играют роль полигона для разработки и внедрения новых технологий в развивающихся странах, вставших на путь модернизации. В то же время СЭЗ дают возможность получения сырьевых ресурсов, овладения новыми рынками сбыта продукции, использования интеллектуального и кадрового потенциала развивающихся стран.

Общепризнанно, что наибольшее развитие (по масштабам, значимости и качеству) практика зонирования получила в странах *транзитивных экономик*. В этом случае зонирование способствует переходу к моделям национального хозяйствования, основанным на интенсивном типе воспроизводства, с соблюдением государственного суверенитета и экономической самостоятельности.

Создание СЭЗ — не только эффективный стимул к ускорению и качественному совершенствованию различных сторон жизнедеятельности экономики и общества, но и весьма дорогой процесс. Так, по расчетам, 1 кв. км обустройства территории СЭЗ в странах Азиатско-Тихоокеанского региона в среднем обходится в 30—50 млн долл. США, а в Китае достигал даже 70 млн долл.

Наибольших затрат на обустройство территории требуют зоны-гиганты, которые принято относить к зонам комплексного типа. Так, например, в КНР за 10 лет на развитие специальной экономической зоны «Шэньчжэнь» было израсходовано 20 млрд юаней, что равняется примерно 5,4 млрд долл. Если учесть, что занимаемая этой зоной территория составляет примерно 320 кв. км, то понятно, что освоение каждого квадратного километра в ней потребовало примерно 62,5 млн юаней, или 16,9 млн долл.

Естественно, что такие масштабные потребности в валютных средствах требуют консолидации всех возможных источников поступления финансовых ресурсов, координации усилий по их мобилизации, эффективному использованию с соблюдением общепризнанных в мире для зон конкретного типа сроков окупаемости затрат на их создание и развитие.

Источниками финансирования зонирования являются:

1) централизованные государственные капиталовложения;

2) целевые банковские кредиты;

3) средства предприятий и организаций, расположенных вне зоны, но имеющих возможности и желания по тем или иным (чаще всего экономическим, хотя есть и другие) причинам осуществлять вложения своих свободных средств в экономику СЭЗ;

4) доходы от экономики самих зон.

Срок окупаемости инвестиций в хозяйство зоны оценивают периодом в 4—5 лет после начала вложений.

К положительным результатам зонирования следует отнести:

- решение проблемы занятости местного населения. В условиях, когда ресурсы труда избыточны по отношению к ресурсам капитала, СЭЗ стали одним из эффективных средств создания новых рабочих мест;
- повышение экономической эффективности производства, а также рост поступлений в бюджет страны и регионов.

Создание и функционирование зон в РФ способствует защите геополитических интересов Российского государства. Современная геополитическая обстановка требует сохранения и расширения существовавших прежде прочных связей Федерации с республиками бывшего СССР. Вся эта группа государств была и надолго останется важным торгово-экономическим партнером России, связанным с ним традициями, опытом и прочими взаимными интересами, которые все больше подталкивают к развитию интеграционных процессов, прежде всего в экономической области. Это стало особенно очевидно после явного увядания эйфории от обладания суверенитетом. Всеми ныне осознается масштаб ущерба, нанесенного экономике разрывом прежних связей, и необходимость далеко идущих мер по их восстановлению и устранению, созданных за последнее время препон на пути взаимного товарооборота. Для России в этом плане особенно важно компенсировать в возможной степени потерю половины выходных портов во внешний мир, получить право свободного использования свя-

занных с ними наземных путей сообщения, нефте- и газопроводов, соблюсти в новых условиях и на новых основах свои геополитические интересы, сохранить влияние, как экономическое, так и политическое, в обширном евроазиатском пространстве.

Создание совместных с другими странами свободных экономических зон на территории России и на территории других государств (прежде всего, в странах СНГ и странах бывшего СЭВ) будет способствовать:

- интенсификации внешнеэкономической деятельности национальной экономики России и других стран;
- упрочению экономических и политических отношений России с другими странами и ликвидации геополитического вакуума в этих отношениях, возникшего в результате распада СССР и мирового социалистического лагеря;
- сохранению традиционных и созданию новых сфер влияния России.

Созданные на территории различных регионов России зоны будут выступать в качестве «витрины» показа нашей страны для внешнего мира. Успехи хозяйствования в СЭЗ продемонстрируют очевидные выгоды вовлечения страны в мирохозяйственную систему, интеграции в мировое экономическое пространство и участия в международном разделении труда.

СЭЗ различных типов, действующие на территории страны, все чаще рассматриваются как объекты существенного расширения экспериментального пространства экономических и иных реформ. В условиях транзитивных национальных экономик необходимо использование масштабного и многоаспектного экспериментального пространства. Относительно малая (по сравнению с территорией страны) территория зоны позволяет резко уменьшить степень риска экономических и других потерь (в случае негативных результатов эксперимента), а также существенно ускорить и всесторонне обосновать процесс тиражирования передового опыта форм и методов хозяйствования.

Зоны могут стать полигоном для внедрения передовых технологий и управленческого опыта с перспективой дальнейшего распространения в масштабах всей страны. СЭЗ представляют собой чрезвычайно удобное поле для проведения экспериментов по совершенствованию системы органов управления национальной экономики в процессе ее перехода к рыночным условиям хозяйствования.

Следовательно, СЭЗ любого типа — это, прежде всего, модель формирования качественно новых отношений, которые отрабатываются в конкретных (чаще всего в специально создаваемых, локальных) социально-экономических условиях, законодательно оформленных, координируемых и контролируемых со стороны центральных органов государственной власти и хозяйственного управления.

Есть и еще один аспект проблемы значимости зон в современной мирохозяйственной практике, связанный с заметным «потеплением» международной политической обстановки, развитием новых форм и методов международного экономического сотрудничества, а также с ростом потребностей в интеграции международных экономических связей отдельных государств различных регионов мира. Речь идет о зарождении так называемых региональных «полюсов роста». Такие «полюса» создаются и находятся на различной стадии своей «зрелости» в Северной Америке (объединяя зональные национальные интересы США, Канады, Мексики и ряда мелких стран Карибского региона), в Западной Европе (объединяя интересы Франции, Германии, Италии и еще почти десятка мелких западноевропейских государств, число которых постоянно растет), в Юго-Восточной Азии (здесь объединяются геополитические интересы Китая и некоторых малых стран этого региона, среди населения которых значительное место (от 50% и выше) занимает китайская национальность — хуацяо).

9.3. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ СЭЗ И ОСОБЕННОСТИ ЗОНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Попытки создания СЭЗ предпринимались в нашей стране еще в конце 80-х годов XX в. Этот процесс проходил в несколько этапов (Приложение 1).

На первом этапе происходило зарождение самой идеи зонирования, была разработана единая государственная концепция СЭЗ. Одним из направлений реформирования отечественной экономики была либерализация внешнеэкономической деятельности, которая дала мощный импульс поиску и использованию в отечественных условиях новых для СССР форм организации экономических связей, направленных на международное сотрудничество и интеграцию в мировое экономическое сообщество. Та-

ким образом, первые отечественные СЭЗ как элемент государственной внешнеэкономической политики начали активно создавать уже в годы перестройки. Появились обстоятельные публикации, в которых доказывалась необходимость создания в СССР открытых территорий, благодаря чему в страну пошел бы иностранный капитал. При Госплане СССР были созданы рабочие группы для изучения и реализации этих идей. СЭЗ должны были стать способом стимулирования межгосударственных отношений СССР с зарубежными партнерами. По форме СЭЗ должны были быть зонами совместного предпринимательства, компактными территориями с высокой концентрацией предприятий с иностранным участием. Предполагалось, что наиболее целесообразно было бы создание экспериментальных зон в регионах с развитым научно-техническим потенциалом (прежде всего на территории Белоруссии и прибалтийских республик СССР, а также на Дальнем Востоке) с целью производства наукоемкой продукции на базе соединения советских технологий и иностранного капитала. Первый проект создания зоны совместного предпринимательства был разработан в Выборге как некий прототип американского технопарка, внедренного в советскую плановую систему. Хозяйственно-правовые льготы на территории зон предусматривались только в отношении предприятий с иностранным участием и в пределах, определяемых действовавшими в СССР нормами регулирования иностранных инвестиций.

В 1988 г. было принято правительственное решение о создании двух СЭЗ — в Находке (Приморский край) и Выборге (Ленинградская обл.). Одновременно посыпались предложения из разных регионов России о создании новых СЭЗ. Последнее обстоятельство явилось следствием оценки зарубежного опыта зонирования. Дело в том, что за рубежом СЭЗ показали высокую эффективность функционирования, обеспечили рост иностранных инвестиций, высокие темпы производства, быстрое развитие инфраструктуры хозяйства. И многие руководители республик, областей и краев нашей страны посчитали, что с помощью СЭЗ они сумеют за несколько лет поднять экономику своих регионов. Например, выдвигалась идея создания вдоль трассы БАМ на базе местных сырьевых ресурсов нескольких десятков (примерно 40) СЭЗ. Большую часть зон предполагалось специализировать на добыче минерального сырья, производстве минеральных удобрений, других продуктов.

9.4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЭЗ

Объективная необходимость государственного регулирования процессов зонирования обусловлена тем, что СЭЗ — это сложная структура, которая характеризуется набором взаимосвязанных целей и задач; наличием ресурсов для достижения поставленных целей и задач (кадров, капитала, материалов, технологии и информации); зависимостью от внешней среды (экономических условий, потребителей, профсоюзов, законодательства, конкурентов, системы ценностей в обществе, техники, технологии и т. п.); горизонтальным и вертикальным разделением труда.

Государственное регулирование СЭЗ — это система скоординированных действий государства, направленных на достижение целей и задач, решаемых в ходе реализации зональной политики в интересах эффективного функционирования национальной экономики страны в целом и се составляющих.

Объектами государственного регулирования зонирования являются непосредственно СЭЗ различных типов.

Субъектами государственного регулирования выступают субъекты хозяйствования в СЭЗ — ее резиденты (промышленные предприятия, организации, предприятия сферы услуг и т. п.).

В целях повышения эффективности государственного регулирования СЭЗ формируется специальный *организационно-экономический механизм зонирования,* который включает в себя правовой, социально-экономический, теоретико-методологический и методологический аспекты. Его суть сводится к созданию необходимой нормативно-правовой базы функционирования СЭЗ в стране, а также осуществлению финансово-кредитной, налоговой и иной экономической политики государства, направленной на повышение эффективности функционирования зон любого типа.

Инструментами государственного регулирования СЭЗ являются структурно-инвестиционная, бюджетная, социальная, налоговая, производственно-конъюнктурная, кредитная, эмиссионная и внешнеэкономическая политика.

Роль государственного регулирования СЭЗ сводится к организации работ, определению приоритетов в типах зон, в выборе регионов, подготовке и обеспечении организационно-правовой базы.

Сфера государственного регулирования СЭЗ охватывает все финансовые, организационно-экономические, нормативно-правовые проблемы, предвидеть и решить которые на более низком уровне хозяйствования объективно невозможно. В подобной

регламентации нуждается широкий спектр отношений между хозяйствующими субъектами всех уровней: финансовых, организационно-экономических, нормативно-правовых и др.

Процесс государственного регулирования СЭЗ можно рассматривать на нескольких уровнях: межгосударственном и государственном, внутризональном (в рамках конкретной СЭЗ конкретного типа).

На каждом из этих уровней регулирование практики зонирования имеет свою специфику.

На межгосударственном уровне — это определенные правила «экономической игры», которые каждое государство устанавливает на своей территории. Эти правила обязательны для всех участников СЭЗ, поскольку при достигнутой степени интеграции производительных сил и разделении труда без определенной регламентации и упорядочения взаимоотношений им не обойтись. В последние годы все чаще в мирохозяйственной практике получают распространение СЭЗ, охватывающие территорию группы государств и действующие по общим для них правилам.

На федеральном уровне — это выработка государственными органами законодательной власти свода соответствующих законов и создание нормативно-правовой базы для формирования и эффективного функционирования СЭЗ, а также обеспечения целого комплекса мер по стабилизации экономической, правовой и социальной ситуации в стране. Иными словами, создание в СЭЗ макроэкономической среды, благоприятной для развития всех форм и методов хозяйствования, присущих рыночной экономике.

Исходя из содержания государственного регулирования практики зонирования определяются и формулируются его *цели и задачи.*

К числу основных целей и задач, стоящих и решаемых с помощью государственного регулирования СЭЗ на *государственном (федеральном и региональном) уровне,* следует отнести:

- выбор приоритетов в типах создаваемых в стране зон, в развитии экономики регионов и страны в целом и разработку на этой основе концепции социально-экономического развития;
- формирование необходимой нормативно-правовой и организационно-экономической базы для осуществления зонирования;
- адаптацию всех элементов хозяйственного механизма СЭЗ друг к другу и складывающейся конъюнктуре в производстве и распределении;

- обоснование и установление всех видов льгот, требующихся для реализации каждой из принятых к реализации программ в СЭЗ;
- обеспечение экономической безопасности принимающей страны.

На *внутризональном уровне* государственное регулирование сводится к формированию внутри каждой конкретной зоны определенных условий, без которых невозможно ее нормальное функционирование:

- организация крупных акционерных обществ, располагающих солидным капиталом и берущих на себя полную материальную ответственность за выполнение программы создания зон;
- создание центрального банка зоны, который обеспечивал бы формирование ее бюджета, контролировал бы использование бюджетных и кредитных средств, координировал бы взаимоотношения с федеральным бюджетом;
- развитие специального залогового и страхового инвестиционного фонда (страховое общество), который обеспечивал бы привлечение рублевых и валютных поступлений в необходимых объемах;
- разграничение функций между руководством зоны (например, Советом зоны) и местными (региональными) органами власти, принятие договорных соглашений между ними по проблемам владения и распределения собственности, процедуры и порядка решения вопросов ценообразования, налогообложения, лицензирования, предоставление различных льгот;
- утверждение программ развития конкретных СЭЗ; в этих программах предусматриваются задачи, решаемые зоной с позиции республиканского интереса, определяются размеры государственных капиталовложений и субсидий, устанавливаются льготы и сроки их получения;
- делегирование властным структурам регионального и местного уровней органами управления СЭЗ, а также отдельными производствами, предприятиями, фирмами, расположенными в зонах, определенных прав, в первую очередь в сфере финансово-экономической деятельности.

Для достижения целей и выполнения задач национальной политики зонирования применяется целый *комплекс методов государственного регулирования СЭЗ,* который охватывает весь арсенал

способов прямого и косвенного регулирования социально-экономического развития зоны. Сюда входят:

- государственные инвестиции в государственные предприятия, промышленную и социальную инфраструктуру СЭЗ;
- контроль государственного сектора, находящегося в границах СЭЗ;
- государственные закупки и заказы на продукцию, производимую в зоне;
- расходы по социальному страхованию;
- валютный контроль и ограничения экспорта капитала;
- контроль над доходами, ценами и потребительским кредитом;
- лицензирование строительства и размещение предприятий, технологий и материалов;
- национализация отдельных отраслей и объектов, находящихся в «зоне»;
- проведение НИОКР в государственных центрах;
- налоговые льготы на инвестиции и поддержку регионов «зоны»;
- введение импортных депозитов;
- госкредиты;
- регулирование учетной ставки процента и объемов банковского кредита и др.

Одна из важнейших задач, подтверждающих необходимость и значение государственного регулирования СЭЗ, — привлечение капитала на их создание и развитие. Как свидетельствует отечественный и мировой опыт, механизм привлечения капитала в зоны типичен. Большую активность проявляют инвесторы из стран, непосредственно граничащих с зоной, что вполне объяснимо: с одной стороны, складываются тесные хозяйственные связи, а с другой — оказывает влияние высокая степень риска инвестирования в отечественные зоны. Из-за недоверия зарубежных партнеров российским банкам возникает необходимость открытия в зонах представительств национальных банков государств, инвесторы которых активно действуют в созданной СЭЗ. Чаще всего при разработке механизма создания и функционирования СЭЗ ориентируются в основном на привлечение иностранных инвестиций, забывая о возможности получения финансовых средств от отечественных инвесторов.

Вопрос поиска источников финансирования отечественных СЭЗ остается весьма болезненным, ни один регион не может обой-

тись без помощи со стороны федерального бюджета. К сожалению, российское налоговое законодательство пока не позволяет устанавливать особые условия налогообложения для СЭЗ на федеральном уровне, поэтому льготы предоставляются лишь по налогам, зачисляемым в местный бюджет.

Создание СЭЗ в каждом конкретном случае сопряжено с определенной спецификой: географическое положение территории, уровень развития внешнеэкономических связей, промышленный, социальный, научный потенциал, развитие инфраструктуры и т. д. В этих условиях государственное регулирование весьма важно для координации отечественной и международной практики зонирования. Оно позволит:

- создать четкую правовую и организационную регламентацию деятельности всех субъектов СЭЗ;
- обеспечить комплексное экономически эффективное саморазвитие СЭЗ;
- сделать СЭЗ регионом экономического роста и с ее помощью способствовать решению актуальных проблем развития страны;
- выявить недостатки в ходе проведения сравнительного анализа мировых и отечественных стандартов, принятых в этой области, и т. п.

В комплексе проблем государственного регулирования процессов зонирования особое место занимают вопросы выбора *организационно-правовых форм субъектов СЭЗ.* Международный опыт показывает, что это связано с выбором адекватных форм собственности или их оптимального сочетания. Преобладание в конкретной стране той или иной формы собственности определяется историческими и национальными факторами, а также принятой моделью экономического и социального регулирования. Это во многом и определяет структуру субъектов хозяйствования в СЭЗ: кооперативов, частных предприятий в форме акционерных обществ (АО), товариществ, малых и крупных предприятий и их объединений, которые могут быть представлены как чисто национальными или иностранными, так и совместными предприятиями, включающими собственников капитала двух или более стран.

Кроме того, государственное регулирование зонирования должно заниматься созданием органов управления СЭЗ, делегируя им соответствующие права и полномочия, а также ответственность за осуществляемую в СЭЗ хозяйственную деятельность.

Обобщая отечественный и иностранный опыт, можно утверждать, что государственное регулирование процессов зонирования должно осуществляться с учетом приоритетов национального развития и пакета общенациональных программ создания и развития СЭЗ в рамках реализации государственной политики зонирования.

Сложившаяся в России ситуация требует выработки как общих для всех типов зон подходов, так и индивидуальных, учитывающих уникальность каждой российской СЭЗ (их размеры, профиль и т. п.), подходов в области государственного регулирования зонирования, исходя из конкретных задач развития национальной хозяйственной системы страны.

Экономический механизм управления СЭЗ

Для управления деятельностью СЭЗ формируется специальный механизм, который представляет собой совокупность экономической, правовой, социальной, организационной, теоретико-методологиической и методической составляющих.

Организационно-экономический механизм управления деятельностью СЭЗ должен:

- соответствовать применяемым в стране условиям хозяйствования;
- удовлетворять требованиям экономической политики государства;
- обеспечивать соответствующие условия регулирования хозяйственной деятельности всех подразделений СЭЗ как составной части национальной экономики с учетом специфики и задач зонирования;
- регулироваться общими и специальными законодательными актами;
- включать две взаимосвязанные и взаимообусловленные составляющие: организационную (субъектную) и экономическую.

Практическая реализация этого механизма проходит через его экономическую составляющую.

Экономический механизм управления СЭЗ — это интегрированная система организационно-экономических форм, методов и инструментов управления хозяйственной деятельностью зоны. Отличительными признаками экономического механизма управления являются: наличие цели, заданность начальных условий, конкретная направленность протекания, цикличносъ, сознательное воздействие субъекта управления на управляемый объект.

Экономический механизм управления СЭЗ как составная часть организационно-экономического механизма охватывает:

1) инвестиционный режим;
2) политику налогообложения;
3) финансово-кредитную систему;
4) валютный режим;
5) таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности.

Основные принципы хозяйственной деятельности в СЭЗ — это:

- создание, функционирование и развитие зоны как автономной хозяйственной единицы;
- собственный бюджет СЭЗ;
- опосредованность администрацией и собственным бюджетом всех финансовых отношений юридических лиц, расположенных на территории СЭЗ, с государственным бюджетом;
- территориальная ограниченность действия экономического режима СЭЗ;
- функционирование предприятий СЭЗ в рамках бюджетных ограничений, без централизованного вмешательства и без субсидий со стороны государства.

Инвестиционный режим, формируемый в СЭЗ, призван обеспечить привлекательные условия для притока иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой зарубежной техники и технологии, управленческого опыта. Чем шире набор инвестиционных стимулов, тем более значительных успехов добивается зона в привлечении иностранного капитала.

Основные мероприятия по созданию благоприятного инвестиционного режима СЭЗ можно разделить на две группы.

1. Права и гарантии иностранным инвесторам:

- равноправный с национальными производителями режим хозяйствования;
- зашита иностранной собственности и капиталовложений от национализации или экспроприации;
- гарантии конверсии рублевой части прибыли, не покрываемой валютной самоокупаемостью, в иностранную валюту;
- право свободы выбора источников финансирования своих операций в зоне, включая возможность привлечения средств мирового рынка капиталов.

2. Льготы, предоставляемые иностранным инвесторам:

- упрощенный порядок регистрации предприятий с иностранным капиталом;
- пониженные ставки платы за пользование землей, предоставление права долгосрочной аренды и субаренды;
- льготный налоговый и таможенный режимы.

Иногда в СЭЗ разрешается свободная продажа земли, что воспринимается иностранными партнерами как естественное и очень весомое доказательство серьезности намерений принимающей стороны.

Что касается капитала, то, как известно, существуют две основные экономические формы его ввоза:

а) предпринимательский капитал, связанный с производственным инвестированием;

б) ссудный капитал, представляющий собой внешнее кредитование. Одна из наиболее распространенных форм использования предпринимательского капитала — создание совместных предприятий. С этой точки зрения, любая СЭЗ представляет широкое поле деятельности. Важно учитывать позитивные и негативные стороны создания и деятельности совместных предприятий в СЭЗ, а также оценивать преимущества и недостатки при выборе принимающей страны для вложения средств и организации совместного предпринимательства (Приложения 3, 4). В этом случае налоговые льготы как одна из форм государственного регулирования СЭЗ играют важную роль и способствуют либерализации как прямых, так и портфельных иностранных инвестиций.

Налоговая политика в СЭЗ также направлена на создание льготных условий для инвестирования и хозяйствования зарубежных партнеров с тем, чтобы условия приложения капитала были не только выгоднее, чем в капиталоэкспортирующей стране, но и по возможности благоприятнее, чем в ближайших странах и зонах, способных составить конкуренцию в качестве реципиентов иностранных инвестиций. Главная особенность налоговой политики заключается в обеспечении льготного режима на стадии создания и частично на стадии развития зоны.

В качестве наиболее популярных *экономических методов управления деятельностью СЭЗ* в мировой практике применяются три основных рычага реализации налоговой политики:

- налоговые кредиты;
- «налоговые каникулы»;
- льготное налогообложение.

Налоговые кредиты как часть финансового метода государственного регулирования СЭЗ представляют собой сумму денежных средств, всех налогов и бюджетных платежей, собранных на территории СЭЗ, которые остаются в течение определенного срока, устанавливаемого в специальном законодательном порядке, в распоряжении органов управления зоной.

Средства, образуемые от введения практики налоговых кредитов, должны использоваться исключительно на цели развития производства, вспомогательной и социальной инфраструктуры СЭЗ.

Широко распространенная за рубежом практика налоговых кредитов является, с одной стороны, еще одной формой государственного воздействия на политику зонирования, а с другой — источником финансирования СЭЗ. Эта практика предусматривает, что в течение определенного срока (например, 5 лет) все налоги и бюджетные платежи, собираемые на территории зоны, остаются в распоряжении зональных органов управления. Дополнительные средства могут быть получены от предприятий, расположенных на территории зоны и других регионов страны, если они будут иметь возможность вкладывать свои средства в капитал акционерных обществ, действующих в СЭЗ, и в уставный фонд расположенных там СП.

«Налоговые каникулы» — это финансовый метод регулирования СЭЗ, который состоит в том, что в течение определенного периода времени хозяйственные субъекты освобождаются от уплаты налогов. «Налоговые каникулы» — наиболее распространенная форма стимулирования всех видов предпринимательской деятельности СЭЗ. Для хозяйственных субъектов, действующих на территории российских СЭЗ и связанных с ними территориях, «налоговые каникулы» могут быть введены на пять, десять, 20 (обычно от десяти до 20) лет.

Льготы в форме «налоговых каникул» для хозяйственных субъектов, действующих на территории СЭЗ, могут распространяться на следующие показатели деятельности, подлежащие налогообложению: прибыль от предпринимательской деятельности; дивиденды; налог на индивидуальные доходы физических лиц; имущественный налог; налог на землю, арендную плату за землю и другое имущество, без которого невозможно начинать предпринимательскую деятельность в зоне.

Преференции — еще один из экономических рычагов государственного регулирования СЭЗ, представляющий собой систему

налоговых льгот. С помощью преференций федеральные органы управления, расположенные на территории субъектов Федерации, самой СЭЗ, воздействуют на экономическую деятельность на территории зоны. Однако преференции как метод централизованного государственного воздействия на экономику СЭЗ должны быть ограничены, с одной стороны, нормативами налоговых и других (выборочных) платежей в государственный и местный бюджеты зоны, а с другой — установленными ставками таможенных тарифов на внешней и внутренней границах СЭЗ. При этом порядок налогообложения в СЭЗ, уровень ставок налогов и платежей в государственный (республиканский) и местный бюджеты определяются в каждом конкретном случае, исходя из специфики СЭЗ, специализации ее хозяйственного комплекса.

Для принятия решения о целесообразности преференций и в отношении того или иного вида деятельности в СЭЗ необходимо выявить приоритетные с точки зрения инвестиций отрасли и субъекты хозяйствования. Ими чаще всего становятся либо отрасли специализации района СЭЗ, уже сложившиеся до момента ее официального юридического признания, либо те производства, продукция которых является дефицитной для РФ, ее субъектов, районов самой зоны.

Под влиянием межзональной конкуренции важнейшие элементы в механизме функционирования СЭЗ имеют тенденции к унификации, а их количественные параметры — к выравниванию. В полной мере это относится и к системе преференций и льгот, предоставляемых иностранным инвесторам.

Множество конкурирующих между собой СЭЗ предлагают иностранным инвесторам примерно одинаковый набор стимулов и налоговых льгот. Наиболее распространены следующие *виды преференций:*

- снижение ставок налогов по сравнению с установленным законодательством;
- установление минимамльного размера доходов, облагаемых налогом;
- свободный перевод за рубеж части прибыли;
- вывоз товаров, произведенных в зоне без квотирования и лицензирования.

В отечественной практике зонирования наибольшее распространение получили несколько видов льгот:

- предприятия приоритетных направлений деятельности с долей иностранных инвестиций более 30% в первые 5 лет

освобождаются от налога, а в последующие 5 лет выплачивают налог на прибыль на 50% ниже норм, установленных действующим законодательством;

- предприятия приоритетных направлений с долей иностранных инвестиций менее 30% выплачивают налог на прибыль на 50% ниже установленной нормы;
- вновь создаваемые предприятия приоритетных направлений с долей иностранных инвестиций более 10% полностью освобождаются от выплаты налогов на прибыль и на вывозимую за рубеж часть прибыли сроком на 5 лет;
- участники СЭЗ освобождаются от отчислений в бюджет с части прибыли, реинвестируемой на территории СЭЗ в развитие производства, социальной сферы и инфраструктуры, используемой на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направляемой на подготовку и переподготовку кадров;
- участники СЭЗ освобождаются от налога на экспорт и импорт продукции, произведенной и потребляемой СЭЗ.

Как показывает опыт индустриально развитых стран, налоговая политика, как и вся экономическая деятельность зоны, должна основываться на собственном бюджете, формирующемся в части доходов от налоговых поступлений с предприятий, организаций и частных лиц, находящихся или проживающих на ее территории, частично — от таможенных сборов, а также от собственной предпринимательской деятельности администрации зоны. Средства государственного бюджета, необходимые для развития инфраструктуры СЭЗ и других целей, могут быть предоставлены ей, как правило, на условиях долгосрочного кредита, а не безвозмездно. Все финансовые отношения расположенных на территории СЭЗ предприятий с государственным бюджетом опосредуются администрацией и собственным бюджетом зоны, что является важным фактором ее экономической самостоятельности и условием эффективного управления хозяйственной деятельностью. Такой порядок создает прочную основу для последовательного соблюдения принципа исключительной ответственности по своим финансовым обязательствам. Однако, как свидетельствует мировой опыт, даже при отсутствии дефицита бюджета зоны ее финансирование только за счет собственных средств невозможно.

При разработке налоговой политики в СЭЗ необходимо учитывать ряд условий.

1. Система установленных льгот должна зависеть от приоритетности сферы деятельности и степени ее соответствия основным целям и задачам СЭЗ.

2. Размер льгот должен определяться на основе расчетов в диапазоне между возможными минимальными народно-хозяйственными потерями (например, от недополучения средств в бюджет, снижения процентных ставок за кредит) и максимальным эффектом от привлечения иностранных инвестиций в соответствующей форме.

3. Льготные налоги и режимы освобождения от них, устанавливаемые в СЭЗ, должны действовать в течение определенного периода и, как правило, не пересматриваться.

Налоги составляют часть финансовых и бюджетных отношений, поэтому при построении государственной налоговой политики в СЭЗ необходимо исходить из общих принципов зонирования, отражающих отношения зон всех типов с государством. Но при этом порядок налогообложения СЭЗ и уровень ставок налогов и платежей в государственный бюджет может определяться в каждом конкретном случае с учетом специализации зоны и ее особенностей (наличие на ее территории производственных мощностей, инфраструктуры и других факторов материально-технического обеспечения).

Несмотря на специфические особенности каждой конкретной СЭЗ, в мировой практике зонирования действуют определенные международные стандарты построения налоговой системы, использование которых обязательно для обеспечения конкурентоспособности российских СЭЗ на мировом рынке зон.

Система финансово-кредитных отношений СЭЗ предусматривает:

- принципы и порядок формирования бюджета зоны;
- создание внебюджетных фондов, связанных с развитием экономических отношений в СЭЗ, и организацию управления ими;
- определение порядка расходования средств, использование муниципальных кредитов, организацию финансовых взаимоотношений с вышестоящими бюджетами.

Бюджет СЭЗ по своей форме может совпадать с бюджетом административно-территориального образования, если режим СЭЗ распространяется на всю данную территорию. Если режим СЭЗ охватывает только определенную часть административно-территориального образования, то бюджет составляется отдельно и имеет форму финансового плана юридического лица, осуществляющего функции управления СЭЗ.

Выделяютнесколько*формосуществленияденежногообращения в зоне*.

1. Денежное обращение в СЭЗ. обеспечиваемое национальной валютой. При этом все расчетные операции, вывоз прибылей и т.п. осуществляются через обмен на твердую валюту по плавающему рыночному курсу.

2. Постепенный переход к вводу в обращение внутри зоны твердой валюты наряду с национальной. По мере роста конкурентоспособности товаров и увеличения экспорта происходит постепенное вытеснение национальной валюты из обращения.

3. Эмиссия «параллельной валюты».

4. Переход на кредитные карточки и чеки с целью защиты потребительского рынка СЭЗ от вторжения денежной массы из-за ее пределов.

Валютный режим в российских СЭЗ, так же как и налоговое регулирование, жестко ограничен рамками отечественного законодательства.

Валютное регулирование и контроль сводятся к следующему:

- право собственности и иные права физических и юридических лиц на валютные ценности осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ;
- валютные операции регулируются Центральным банком РФ и Правительством РФ в соответствии с законодательством РФ о валютном регулировании и валютном контроле;
- на экспорт товаров (работ, услуг) и результатов интеллектуальной деятельности, созданных на территории СЭЗ, не распространяется порядок обязательной продажи резидентами иностранной валюты на внутреннем рынке РФ;
- перевод дивидендов и репатриация капитала иностранными инвесторами с территории СЭЗ осуществляются беспрепятственно;
- российские и иностранные физические и юридические лица имеют право привлекать российские и иностранные страховые компании для всех видов страховых сделок в российской и иностранной валюте.

На специфику экономического механизма управления деятельностью СЭЗ влияет ее тип. Например, СЭЗ, ориентированные на развитие внешнеэкономических связей, не требуют крупных капиталовложений и длительных сроков создания, поэтому отсутствует необходимость формирования сложного механизма хозяйствования и взаимодействия с национальной экономикой. Главное место в экономическом механизме технопарков и технополи-

сов отводится элементам, обеспечивающим выход их основной продукции в виде фундаментальных и прикладных исследований и разработок на внешний рынок и привлечение зарубежного опыта управления инновационными процессами, финансовых ресурсов. СЭЗ с развитием преимущественно банковского и страхового дела предоставляют прежде всего налоговые льготы и преимущества валютного анклава.

В мировой практике зонирования к настоящему времени накоплен и активно используется большой опыт формирования экономических механизмов управления деятельностью СЭЗ. Создание эффективного экономического механизма управления СЭЗ в РФ — процесс длительный и сложный, в ходе которого большинство российских СЭЗ не избежало общих проблем и ошибок. Во многом это связано с тем, что местные органы власти воспринимают СЭЗ как средство обособления от центра с помощью получения существенных таможенных, налоговых, финансовых льгот и привилегий.

Основные *проблемы формирования экономического механизма управления* СЭЗ в РФ:

- жесткая ограниченность содержания некоторых элементов рамками законодательства (налоговая, валютная политика);
- унифицированный подход к разработке направлений налоговой и инвестиционной политики в разных СЭЗ;
- ориентация зон в основном на привлечение иностранных инвестиций;
- недостаточное использование возможностей таможенного законодательства для установления в зонах таможенных льгот;
- слабость развития системы финансовых взаимоотношений в СЭЗ;
- необходимость значительного финансирования из федерального бюджета.
- принципы создания СЭЗ;
- статус СЭЗ и их типы;
- основные стандартные (унифицированные для всех регионов страны) цели и задачи создания и функционирования СЭЗ конкретных типов;
- права и обязанности федеральных, краевых, муниципальных и других властей и органов хозяйственного управления на местах по отношению к территории СЭЗ в целом, резидентам и населению регионов зон, а также права и обязанности, которые делегируются свыше органами центральной власти и управления местным властям и администрации СЭЗ;

- перечень типовых (универсальных) экономических и других обязательств, которые призваны обеспечивать зоны в процессе функционирования их экономики, перед вышестоящими органами государственной власти и управления (например, по вопросам роста объемов производства экспортной продукции, платежей в бюджеты всех уровней, валютных поступлений и т.д.);
- ставки федеральных и региональных налогов;
- виды преференций;
- условия ведения внешнеэкономических операций;
- валютный режим;
- визовый режим и т.п.

Общие принципиальные положения Федерального закона о СЭЗ должны дополняться более конкретными законодательными и нормативными актами, регулирующими деятельность соответствующих организаций и служб.

На практике Федеральный закон о СЭЗ в РФ не всегда корреспондирует с нормативно-правовыми актами внутризонального характера. Следствием этого становятся такие негативные явления, как несогласованность действий местных органов власти и администраций зон; невозможность обеспечить государственный контроль за применением федеральных законов на территории зоны; сложность привлечения в экономику СЭЗ иностранных и отечественных инвестиций и др. Ситуация осложняется отсутствием указов президента и постановлений правительства страны, оперативно вносящих в законы РФ требуемые изменения и дополнения.

Организационно-правовая база государственного регулирования СЭЗ призвана:

- решать вопросы стыковки разных ветвей государственной власти разных уровней в процессе реализации государственной политики зонирования;
- обеспечивать достаточный уровень контроля со стороны федеральных властей и центральных экономических служб при реализации национальной политики зонирования.

9.5. ПУТИ ВОЗМОЖНОГО РАЗВИТИЯ ФОРМ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЭЗ В РОССИИ

Деятельность СЭЗ на всех этапах ее жизненного цикла связана с принципиально новой финансово-кредитной и налоговой

политикой, с новыми условиями организации и контроля со стороны федеральных и местных органов власти экономической деятельности подразделений зоны, включая отечественных и иностранных юридических и физических лиц. Специфика функционирования зон как сложных территориально-административных образований диктует необходимость разработки и реализации принципиально новых форм и методов государственного регулирования. С одной стороны, СЭЗ содержит в себе особые, значительно отличающиеся от элементов общенациональной экономики, черты: свои характер и подходы к производственной инфраструктуре, специфика в способах производства и использовании технологий, иная организация финансовой работы и производственно-сбытовой деятельности. С другой стороны, СЭЗ остается неотъемлемым звеном национального хозяйственного механизма и сохраняет все присущие ему черты.

Ориентация СЭЗ на открытость экономики, расширение мирохозяйственных связей, привлечение иностранных и отечественных инвесторов требуют изменения существующих форм и методов государственного регулирования СЭЗ по сравнению с применяемыми на уровне национальной экономики.

Развитие и совершенствование форм и методов государственного регулирования СЭЗ — наиболее важные и масштабные направления работы в рамках создания экономического механизма управления СЭЗ. От того, насколько эффективны, привлекательны и детально проработаны «правила игры», установленные для резидентов и нерезидентов СЭЗ, зависит эффективность развития экономики СЭЗ, а в конечном счете — перспективность каждой конкретной зоны.

При формировании и совершенствовании механизма государственного регулирования зонирования важен вопрос о принципах и содержании хозяйственной деятельности предприятий и организаций, расположенных на территории СЭЗ (субъектов хозяйствования СЭЗ). Они должны руководствоваться в своей хозяйственной деятельности законодательством РФ, специально принятым Положением о СЭЗ, а также принимаемыми на местном и внутризональном уровнях управления регулирующими правилами.

Проблемы государственного регулирования СЭЗ рассматривают на общенациональном (федеральном), местном и внутризональном уровнях.

Любая СЭЗ развивается в рамках национальной экономики как самостоятельная автономная хозрасчетная единица. Поэтому важ-

нейшее и принципиальное условие ее экономической самостоятельности и эффективного функционирования — недопустимость прямого вмешательства государства в ее дела. Следовательно, государственное регулирование СЭЗ может осуществляться центральными органами хозяйственного управления исключительно через *систему экономических методов* — прямых и косвенных. Они должны применяться с учетом особенностей экономического пространства зоны.

В СЭЗ должен быть создан благоприятный климат для притока иностранных и отечественных инвестиций в ее хозяйство. С этой целью в нормативных актах Правительства РФ, субъектов Федерации и местных органов власти, регулирующих деятельность субъектов СЭЗ, устанавливается комплекс льгот финансово-кредитного, инвестиционного и налогового, экспортно-импортного и имущественного характера.

Выделяются следующие основные *направления совершенствования форм и методов государственного регулирования СЭЗ.*

1. Совершенствование системы налогообложения.
2. Совершенствование таможенного регулирования СЭЗ.
3. Совершенствование механизма финансовых взаимоотношений в СЭЗ.
4. Разработка приоритетов инвестиционной политики с учетом целевой направленности зоны.
5. Формирование и развитие системы информационного обеспечения деятельности СЭЗ.

Налоговое регулирование в большинстве типов СЭЗ (за исключением свободных таможенных зон и свободных складов) является базовым, активно применяемым методом государственного регулирования экономической деятельности на территории СЭЗ. В России совершенствование налогообложения должно проходить на федеральном и местном уровнях, а также по *двум направлениям—в* области прямых и косвенных методов государственного регулирования СЭЗ. Важным направлением совершенствования прямого налогового регулирования предпринимательской деятельности в СЭЗ является широкое использование практики налоговых кредитов. Средства, полученные от введения практики налоговых кредитов, должны использоваться на развитие производства, вспомогательной и социальной инфраструктур СЭЗ.

Налоговое регулирование СЭЗ необходимо рассматривать не только как метод государственного регулирования зонирования и механизм привлечения инвестиций, но и как средство защиты интересов национальных товаропроизводителей. Созданные в

России СЭЗ пока не стали полюсами экономического роста и не оправдали возложенных на них ожиданий. Чаще всего они выполняют функции центров перепродажи импортных товаров. В этой ситуации органы управления СЭЗ вынуждены самостоятельно разрабатывать механизмы зашиты интересов национальных товаропроизводителей, используя средства и методы таможенного регулирования и таможенного контроля. Однако защита национального товаропроизводителя в российских СЭЗ должна осуществляться в определенных пределах, с сохранением конкурентной среды и использованием всех возможных средств, а не только за счет ограничения таможенного режима. Такой механизм защиты должен иметь конкретные временные рамки и носить комплексный характер. В качестве возможных мер в этом направлении могут применяться:

- государственная дотационная поддержка предприятий определенных, жизненно важных отраслей;
- дифференцированное предоставление льгот резидентам СЭЗ в зависимости от их участия в процессе развития местной промышленности;
- допущение разумной конкуренции в СЭЗ с целью изменения тактики поведения местных товаропроизводителей на рынке, стимулирования поиска резервов снижения себестоимости продукции, модернизации производства, расширения номенклатуры выпускаемой продукции с учетом требований рынка, повышения качества продукции и т.п.;
- целевое финансирование развития местных предприятий;
- оптимизация налогового режима с учетом интересов отечественных товаропроизводителей в СЭЗ.

Эффективным косвенным методом государственного регулирования экономической деятельности субъектов СЭЗ являются *преференции.* В России преференции должны использоваться вместе с некоторыми прямыми тарифными методами государственного регулирования с целью ограничения сферы применения особых преференциальных режимов на территории СЭЗ. К таким методам можно отнести:

- нормативы налоговых и других (выборочных) платежей в государственный и местный бюджеты;
- ставки таможенных тарифов на внешней и внутренней границах СЭЗ.

Один из эффективных видов преференций — предельная сумма дохода субъектов хозяйствования зоны. Она должна опреде-

ляться администрацией СЭЗ на основе специального экспертного анализа условий и особенностей конкретного субъекта хозяйственной деятельности. Средства, превышающие размеры установленных предельных доходов, облагаемых налогами, должны направляться на развитие предпринимательской деятельности в зоне.

Основаниями для определения размеров доходов, облагаемых налогом, могут быть:

- спонсорские взносы на решение социальных задач и развитие подразделений социальной инфраструктуры хозяйства зоны;
- расходы на подготовку и переподготовку рабочей силы;
- затраты на освоение новой прогрессивной техники и технологии, других приоритетов для потребностей СЭЗ, РФ и ее субъектов.

Другой вид преференций в СЭЗ — это свободный перевод за рубеж части прибыли или вывоз товаров (при наличии лицензий и квот).

Таможенное регулирование. Таможня как государственная организация с жесткой централизованной структурой и проводник государственной внешнеэкономической политики непосредственно на местах может оказывать стимулирующее воздействие на экономику СЭЗ. В этой связи важно совершенствовать таможенное регулирование в СЭЗ в *направлениях:*

- оптимизации процесса таможенного контроля и оформления;
- внедрения передовых информационных технологий;
- развития системы таможенной инфраструктуры;
- повышения в зоне роли таможни как регулятора внешнеэкономической деятельности.

Таможенное регулирование играет чрезвычайно важную роль в обеспечении экономической безопасности страны и, в частности, региона СЭЗ. Однако попытки местных органов власти защитить отечественного товаропроизводителя только через механизм таможенного оформления и контроля обостряют отношения на всех уровнях: между таможней и органом управления СЭЗ, между таможней и участниками ВЭД. Целесообразнее было бы в российских СЭЗ не применять беспошлинный режим ввоза товаров, а устанавливать сниженные ставки пошлин на отдельные группы товаров (хотя это и не предусмотрено Законом РФ «О таможенном тарифе»). При этом следует определить критерий предоставления такой льготы. Например, все товары могут ввозиться на территорию СЭЗ на общих основаниях (т. е. при условии оплаты пошлин), за исключением тех, ввоз которых необходим для развития производственных отношений в СЭЗ. Для последних

либо устанавливаются сниженные ставки пошлин, либо применяется беспошлинный режим.

Механизм финансовых отношений в отечественных СЭЗ в настоящее время находится в стадии становления. Для его формирования предусматривается комплексное использование различных *источников финансирования деятельности СЭЗ.* При этом следует ориентироваться на всемерное ограничение использования средств государства за счет максимально возможного привлечения частных отечественных и иностранных инвестиций, местных ресурсов, средств самих регионов СЭЗ и проживающего там населения. Соотношение между этими источниками должно изменяться по мере развития экономических отношений в зоне с учетом стадий ее жизненного цикла. На начальных этапах помощь государства может быть более весомой, а на последующих — снижаться, уступая место иным источникам финансирования. Следует также предусмотреть гарантии со стороны государства частным инвесторам.

Формирование и развитие финансового механизма в СЭЗ в рамках совершенствования государственного регулирования зонирования предполагает не только привлечение капиталов, но и организацию эффективного финансового взаимодействия внутри СЭЗ. *Бюджет СЭЗ* отражает особенности экономического режима каждой конкретной зоны, что проявляется как в структуре источников, формирующих доходную часть бюджета, так и в статьях его расходной части. Расходная часть бюджета СЭЗ, как правило, менее регламентирована по сравнению с его доходной частью, поэтому она имеет больший потенциал для совершенствования. Помимо общих для всех административно-территориальных образований статей расхода, связанных с решением вопросов местного значения, с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, необходимо предусматривать наличие таких специфических статей, как: затраты на обеспечение режима безопасности СЭЗ; расходы, связанные с предоставлением финансовых гарантий отечественным и иностранным инвесторам; инфраструктурное развитие территории; средства на формирование внебюджетных фондов.

Важным направлением в совершенствовании финансовых взаимоотношений в СЭЗ является формирование *внебюджетных специализированных фондов,* связанных с развитием экономических отношений в СЭЗ. Мероприятия по образованию таких специализированных фондов можно проводить по двум направлениям: создание в СЭЗ комплекса фондов различной направленности либо развитие в рамках единого фонда дочерних предприятий-фондов по разным сферам хозяйствования.

Выбор той или иной формы зависит от масштаба деятельности СЭЗ и ее вида. Например, в технопарках и технополисах целесообразно предусматривать фонды стимулирования научно-технических и опытно-конструкторских работ. Желательно иметь резервный фонд для финансирования непредвиденных расходов, а также возмещения ущерба в связи с ликвидацией СЭЗ. Возможна и организация внебюджетного местного фонда для стимулирования развития силовых структур, связанных с обеспечением экономической безопасности СЭЗ. Средства из этою фонда могут расходоваться не только на оказание материальной помощи работникам этих структур, но и на укрепление материально-технической базы.

Для решения подобных задач обычно выпускаются ценные бумаги в виде облигаций, для финансирования текущих расходов бюджета — краткосрочные долговые обязательства. Возможна также эмиссия ценных бумаг в бездокументарной (безналичной) форме. Гарантами по таким займам обычно выступают сами эмитенты. Система гарантий выполнения долговых обязательств может включать различные виды активов и имущественных прав (недвижимость, земельные участки, пакет акций), а также поручительства исполнительной власти вышестоящего уровня. Стоимость конкретного имущества, используемого в качестве обеспечения займа, должна существенно превышать размеры эмиссии займа.

Инвестиционная политика должна проводиться в СЭЗ на основе единой инвестиционной программы, включающей в себя отобранные на конкурсной основе проекты. Эти проекты целесообразно группировать по сферам вложения капитала (производственная, непроизводственная), по срокам окупаемости и степени риска инвестирования. Координатором инвестиционной программы должен выступать специально создаваемый единый орган — фонд развития СЭЗ, на который возлагаются функции разработки, организации и контроля входящих в инвестиционную программу проектов.

Главная задача инвестиционной политики в СЭЗ — привлечение как иностранного, так и отечественного капитала. К сожалению, в РФ основной акцент сделан на создание благоприятных условий для иностранных инвесторов, в то время как капиталы российского происхождения либо «утекают» за границу, либо целенаправленно вкладываются в развитие экономики зарубежных стран, в том числе бывших союзных республик.

Принимая во внимание более либеральный режим хозяйственной деятельности в СЭЗ по сравнению с общенациональным, возможно проведение эксперимента по легализации, амнистии капиталов российского происхождения, находящихся за рубежом.

Налоговая амнистия может стать серьезным стимулом для привлечения российского капитала в отечественные СЭЗ на том условии, что этот капитал будет вкладываться в отрасли, приоритетность которых определена еще на стадии создания зоны.

Формирование и развитие системы информационного обеспечения *деятельности СЭЗ.* Это направление можно разделить на две составные части — информационное обеспечение:

- на внешнем уровне, направленное на информирование потенциальных инвесторов о возможностях вложения финансовых средств, организации сотрудничества, использования преимуществ режима СЭЗ;
- на внутреннем уровне, оперативно предоставляющее органам управления, резидентам СЭЗ полную и достоверную информации о воздействии внутренних и внешних факторов среды на режим СЭЗ и возможностях корректировки действий.

Оба направления в российской практике зонирования находятся на стадии формирования и вызывают многочисленные справедливые нарекания со стороны потенциальных инвесторов, особенно иностранных. Информационное обеспечение на внешнем уровне должно быть нацелено на создание благоприятного имиджа СЭЗ, что может восприниматься потенциальными партнерами как фактор, снижающий степень инвестиционного риска. Недооценка органами управления отечественных зон значимости проведения рекламной работы снижает эффективность деятельности СЭЗ. Другой важный элемент информационного обеспечения — наличие у юридических лиц, претендующих на привлечение инвестиций, бизнес-планов, соответствующих мировым стандартам. Вся эта информация должна иметь комплексный характер, формироваться в виде регионального банка данных. Такой банк данных должен содержать информацию по всем созданным в России СЭЗ. В качестве обратной связи можно предусмотреть создание в СЭЗ представительств и филиалов экономических структур стран, с которыми осуществляются тесные внешнеэкономические контакты: торговых палат, торгового совета, фондов взаимодействия и т. д.

Вторая составная часть — создание информационного обеспечения на внутреннем уровне — связана с совершенствованием взаимодействия органов управления СЭЗ с ведомствами и организациями, обладающими оперативной информацией о состоянии экономики конкретной территории и РФ в целом (органы государственной налоговой службы, статистики и Минэкономразвития завершили разработку проекта Закона «Об особых экономических зонах». Этот закон предусматривает создание в РФ СЭЗ двух типов из 25 типов существующих в мировой практике:

- промышленно-производственных;
- технико-внедренческих.

В рамках СЭЗ первого типа предполагается реализация инвестиционных проектов по созданию высокотехнологичной промышленной продукции. СЭЗ второго типа призваны содействовать коммерциализации и скорейшему внедрению научно-исследовательских разработок.

Территориально эти два типа СЭЗ также ограничены. Первый тип должен иметь территорию не более 10 кв. км, второй тип ограничен всего 1 кв. км.

Будет создано около 20 новых СЭЗ. Решение о создании каждой зоны будет принимать непосредственно Правительство РФ.

Основной смысл Закона — коренное реформирование системы управления СЭЗ. Полномочия по управлению СЭЗ передаются дирекции специально создаваемым правительством страны территориальным органам власти.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите причины и факторы появления СЭЗ в мировой практике,
2. Дайте определение СЭЗ.
3. Перечислите основные типы СЭЗ, встречающиеся в мировой практике зонирования.
4. Что такое зона свободной торговли?
5. Что такое промышленно-производственная или предпринимательская зона?
6. В чем специфика технико-разрабатывающих и технико-внедренческих зон?
7. Охарактеризуйте особенности функциональных зон.
8. Раскройте социально-экономическую сущность СЭЗ в национальных хозяйственных системах разных типов.
9. Перечислите позитивные и негативные результаты территориального зонирования.
10. Каковы особенности зонирования в Российской Федерации?
11. Охарактеризуйте важнейшие аспекты государственного регулирования СЭЗ.
12. Раскройте понятие и содержание государственного регулирования СЭЗ.
13. Назовите инструменты государственного регулирования СЭЗ.
14. Каковы возможные источники финансирования отечественных СЭЗ?
15. Опишите экономический механизм управления СЭЗ: структурные составляющие и особенности действия.
16. Каковы особенности действия экономических методов управления деятельностью СЭЗ?
17. Перечислите основные рычаги реализации налоговой политики.
18. Перечислите наиболее распространенные виды преференций СЭЗ.
19. Раскройте направпения совершенствования форм и методов государственного регулирования СЭЗ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебнике рассмотрены теоретические основы управления экономикой региона, выделены объект и субъект регионального управления, проведен анализ региональной экономической системы и дана формулировка целевых установок развития, раскрыты способы и методы обеспечения саморазвития региона в условиях рыночных отношений.

Исследуется система инструментов государственного регулирования регионального развития: прогнозирование, стратегическое планирование, программирование, бюджетирование, индикативное планирование. Показаны возможности их применения в управлении экономическим развитием региона.

Описываются методы активного воздействия государственных органов власти на экономику региона, включая региональный бюджет как основной инструмент проведения активной социально-экономической политики, методы проведения инвестиционной политики в регионе, регулирование занятости в регионе.

Дана краткая характеристика правовой базы управления региональной экономикой на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Наряду с этим обобщен опыт практического регулирования регионального развития, сложившийся в разных странах мира.

Вместе с тем следует отметить, что многие проблемы регионалистики и управления экономическим развитием региона требуют дальнейшего научного обобщения и совершенствования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
2. *Гохберг М.Я.* Федеральные округа Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 2002.
3. *Изард У.* Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М.: Прогресс, 1966.
4. *Колосовский Н.Н.* Теория экономического районирования. М.: Мысль, 1969.
5. *Лексин В.Н. Швецов А.Н.* Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997.
6. Межрегиональные межотраслевые балансы. Новосибирск: Наука, 1983.
7. *Орешин В.П.* Государственное регулирование национальной экономики. М.: Юристъ, 1999.
8. *Орешин В.П., Потапов Л.В.* Управление региональной экономикой. М.: ТЕИС, 2003.
9. Региональная экономика / Под ред. Т.Г. Морозовой. М.: ЮНИТИ, 1998.
10. Регионы России 1999. Стат. ежегодник // М.: Госкомстат России, 1999. Т. 1,2.
11. Проблемы территориального развития. Словарь-справочник. Составители А.П. Сысоев и И.В. Усов. М.: ТЕИС, 2003.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ... 3

РАЗДЕЛ I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Глава 1. Научные основы рациональной организации общественного производства на территории ... 5
1.1. Исторические корни теории регионального развития ... 5
1.1.1. Научно-обоснованные подходы к размещению производства на территории ... 6
1.1.2. Советская школа региональных экономических исследований ... 19
1.1.3. Формирование современной региональной науки ... 24
1.2. Закономерности и факторы размещения экономики ... 27
1.2.1. Основы региональной специализации и межрегиональной торговли ... 32
1.2.2. Региональные рынки и пространственная теория цены ... 34

Глава 2. Регион как объект анализа и управления ... 38
2.1. Региональная экономика как часть экономики страны ... 38
2.1.1. Место региональной экономики в воспроизводственном процессе страны ... 38
2.1.2. Территориальное разделение труда как основа регионального воспроизводственного процесса ... 41
2.1.3. Показатели, характеризующие межрегиональные связи страны ... 43
2.1.4. Особенности экономики отдельных регионов России ... 48
2.2. Регион как целостное образование. Комплексный подход при характеристике региональных взаимосвязей ... 105
2.2.1. Схемы функционирования экономики региона как единого комплекса ... 105
2.2.2. Региональные воспроизводственные пропорции ... **118**

Глава 3. Методы регионального анализа ... 125
3.1. Предпосылки анализа экономики региона ... 125
3.1.1. Статистическая база регионального анализа ... 125
3.1.2. Проблемы типологизации регионов ... 147
3.2. Методы анализа регионального производственного комплекса ... 149
3.2.1. Структурно-логические и балансовые методы размещения производства ... 150
3.2.2. Межотраслевая модель регионального комплекса ... 152
3.2.3. Многорайонная и многоотраслевая модель ... 158
3.2.4. Оптимизационные методы в размещении производства ... 164
3.3. Мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем ... 167
3.3.1. Мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем ... 167
3.3.2. Метод имитационно-экспертного моделирования ... 171
3.3.3. Подходы к оценке экономической эффективности регионального хозяйственного комплекса ... **187**

Глава 4. Региональная политика государства 189
4.1. Цели и задачи региональной государственной политики 189
4.1.1. Цели и задачи региональной экономической политики 192
4.1.2. Методы государственного регулирования экономики региона 198
4.2. Субъект регионального управления и его интересы 203
4.2.1. Региональный экономический интерес и его персонификация 203
4.2.2. Возможности выравнивания региональных диспропорций 210
4.2.3. Пути поддержки депрессивных регионов 212
4.3. Органы управления экономикой региона 217
4.3.1. Задачи государственных органов в области управления экономическим развитием 217
4.3.2. Структура и функции органов управления экономикой региона 225
4.3.3. Направления совершенствования работы государственного аппарата в сфере управления экономикой 227
4.4. Саморазвитие региона как основа демократизации общественных отношений 232
4.4.1. Понятие самовоспроизводства и саморазвития региона 232
4.4.2. Особенности российских регионов как объектов реализации принципов саморазвития 235
4.4.3. Местное самоуправление как путь демократизации экономических связей в стране 238

РАЗДЕЛ II. УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Глава 5. Система инструментов регулирования регионального развития 254
5.1. Система инструментов социально-экономического развития региона ориентирующего плана 255
5.1.1. Генеральная схема развития и размещения производительных сил страны 255
5.1.2. Прогноз социально-экономического развития региона 259
5.1.3. Стратегическое планирование регионального развития 266
5.1.4. Индикативное планирование регионального развития 273
5.2. Система инструментов активного воздействия государства на ход социально-экономического развития региона 274
5.2.1. Программирование регионального развития 275
5.2.2. Опыт развитых стран в области программирования регионального развития 278
5.3. Процедура и принципы разработки системы инструментов регулирования социально-экономического развития 285

Глава 6. Бюджетно-налоговая система региона 290
6.1. Цели и задачи бюджета региона 290
6.1.1. Функции региональных бюджетных систем 290

6.1.2. Методы формирования регионального бюджета 293
6.1.3. Роль и место бюджета развития региона 295
6.2. Основы построения региональных бюджетных систем 297
6.2.1. Задачи финансовой системы в процессе регионального воспроизводства 298
6.2.2. Особенности региональной бюджетной системы в России 305
6.2.3. Пути решения проблемы дефицита регионального бюджета 310
6.3. Совершенствование финансово-бюджетных отношений в регионе 312
6.3.1. Развитие бюджетно-налогового федерализма 312
6.3.2. Управление финансовой обеспеченностью и бюджетной самодостаточностью региона 320

Глава 7. Инвестиционная политика региона и ее реализация 325
7.1. Сущность, цели и средства инвестиционной политики региона 325
7.1.1. Сущность, виды и цели инвестиционной политики 325
7.1.2. Источники и структура государственных инвестиций 332
7.1.3. Методика отбора приоритетных инвестиционных проектов 338
7.2. Инвестиционный климат регионов России и пути его улучшения 343
7.2.1. Методы измерения состояния инвестиционного климата 343
7.2.2. Стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций 348
7.2.3. Пути улучшения инвестиционного климата региона 350

Глава 8. Регулирование занятости в регионе 357
8.1. Проблемы занятости в условиях переходной экономики 357
8.2. Регулирование занятости в регионе 365
8.2.1. Теоретические подходы к методам и формам регулирования занятости 365
8.2.2. Роль малого бизнеса в решении проблемы занятости населения 369

Глава 9. Государственное регулирование свободных экономических зон 373
9.1. Основные понятия государственной политики зонирования 373
9.2. Объективная необходимость, роль и значение СЭЗ в национальных хозяйствах 377
9.3. История создания СЭЗ и особенности зонирования в Российской Федерации 388
9.4. Государственное регулирование СЭЗ 390
9.5. Пути возможного развития форм и методов государственного регулирования СЭЗ в России 404

Заключение 413

Библиография 413