

Министерство образования и науки РФ
Алтайский государственный университет
Рубцовский институт (филиал)

ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Учебное пособие
для студентов экономических специальностей*



Барнаул; Рубцовск

Издательство
Алтайского государственного
университета, 2018

ББК 65.050.2
УДК 332.14
К 703

Автор-составитель:

к.г.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления и права *И. А. Корчагина*

Рецензент:

кандидат экономических наук, доцент *Ю. Ю. Савченко*

Корчагина, И. А.

К 703 Основы регионального управления [Текст] : учебное пособие / сост.
И. А. Корчагина. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2018. — 80 с.

ISBN 978-5-7904-2285-0

В учебном пособии изучены теоретические основы регионального управления, дано понятие региона как объекта региональных исследований. Представлена система регионального управления в других странах. Проанализированы методы региональных исследований, инструменты реализации региональной политики в России и за рубежом. Рассмотрены свободные экономические зоны как способ проведения региональной политики.

Учебное пособие предназначено для студентов всех форм обучения направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», изучающих дисциплину «Региональное управление и территориальное планирование».

ББК 65.050.2
УДК 332.14

ISBN 978-5-7904-2285-0

© Рубцовский институт, 2018
© Оформление. Издательство
Алтайского государственного
университета, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Тема 1. Теоретические основы управления регионом	4
1. Понятие и сущность регионального управления	4
2. Основные принципы и функции регионального управления.....	5
3. Управление на уровне субъекта Федерации.....	7
Тема 2. Регион как объект региональных исследований	10
1. Регион как объект управления	10
2. История развития региональных исследований.....	14
Тема 3. Территориальный аспект развития современной российской экономики	17
1. История формирования территориального устройства России	17
2. Территориальное районирование Российской Федерации	20
Тема 4. Система регионального управления за рубежом	25
1. Формирование региональной политики как технологии государственного управления	25
2. Зарубежный опыт проведения региональной политики	28
Тема 5. Региональная политика в Российской Федерации	31
1. Региональная политика: цели, виды, объекты и субъекты	31
2. Финансовые и программно-целевые механизмы государственного регулирования регионального развития	33
Тема 6. Управление региональным развитием	45
1. Понятие «развитие». Цели и критерии социально- экономического развития региона	45
2. Методы управления региональным развитием	47
Тема 7. Кластерный подход в управлении экономикой региона	51
1. Сущность кластерного подхода.....	51
2. Зарубежный опыт применения кластерного подхода	53
3. Использование кластерного подхода в управлении развитием регионов России	57
Тема 8. Свободные экономические зоны (СЭЗ) как инструмент регионального управления	62
1. Особенности создания и типология СЭЗ	62
2. Зарубежный опыт создания и регулирования СЭЗ	66
3. Создание и функционирование СЭЗ в России.....	69
ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ	73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	74
ГЛОССАРИЙ.....	75

Тема 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

1. Понятие и сущность регионального управления

Управление — универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. В предельно широком смысле слова — это различные способы воздействия субъекта (нескольких субъектов) на объект (несколько объектов), изменяющих положение, свойства, поведение, качества объекта.

Однако под управлением чаще всего понимают воздействие, которое имеет целевое назначение и при котором объект поддается регулированию со стороны людей. Управлению могут быть подвергнуты естественные явления (с помощью упорных тренировок человек может изменить свою фигуру).

Региональное управление — это одно из направлений деятельности государства, которое предполагает организующее и регулирующее воздействие органов государственной власти на жизнедеятельность населения территорий в целях ее упорядочивания, воспроизводства, повышения качества жизни путем развития экономики и социальной инфраструктуры.

В самом общем виде под региональным управлением мы будем понимать государственное управление, которое осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в административно-территориальных границах всеми подведомственными отраслями и сферами, входящими в их компетенцию, и в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий на основе федеративных отношений.

Региональное управление изучает управление экономикой отдельного региона: формирование объективных предпосылок экономического развития региона, управление производственной структурой, социальной сферой, обеспечением условий жизни, расселение и размещение хозяйства, формирование механизма функционирования и управления экономикой, социальной сферой и экологией.

Предмет регионального управления в широком смысле сложен и многосторонен. Его основными составляющими являются:

- управление отдельными регионами;
- управление межрегиональными связями;

- система управления регионом;
- региональные аспекты управления.

В системе регионального управления определяющее место занимают его цели. Главной целью регионального управления является повышение степени удовлетворения социально-экономических потребностей населения, проживающего на территории конкретного региона, на основе комплексного развития.

Следует учитывать, что правовое, организационное, финансово-организационное обеспечение регионального управления не может быть отвлечено от местного самоуправления, имеющего, как известно, территориальную основу в административных границах субъектов РФ.

2. Основные принципы и функции регионального управления

Содержание регионального управления как совокупности принципов, методов, форм и средств целенаправленного воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в регионе, сложно и разнопланово.

К основным принципам регионального управления относятся: децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принцип выделенной компетенции.

Суть принципа децентрализации заключается в перемещении принятия решений от центральных органов управления к агентам рынка. Этот принцип ограничивает монополию регионального менеджмента на всевластие, обеспечивает экономическую свободу субъектов хозяйствования в регионе и полицентрическую систему принятия решений, а также делегирование функций управления сверху вниз.

Принцип партнерства предполагает отход от жесткой иерархической соподчиненности по вертикали. Он диктует правила поведения объектов и субъектов регионального управления в процессе их взаимодействия как юридически равных партнеров.

Принцип субсидиарности заключается в выделении финансовых ресурсов под заранее определенные цели. Он реализуется в региональном менеджменте через формирование механизмов перераспределения финансовых ресурсов в целях обеспечения минимальных государственных социальных стандартов для всего населения региона, а также минимальной бюджетной обеспеченности.

Содержанием принципов мобильности и адаптивности является способность системы регионального управления чутко реагировать

на изменение внешней среды. Этот принцип проявляется через постоянную трансформацию функциональной и организационной структур регионального менеджмента, позволяющую субъектам управления адаптироваться к быстро меняющимся рыночным условиям функционирования.

Принцип выделенной компетенции состоит в дифференциации функций не между сферами регионального управления, а внутри них. Суть этого принципа состоит в наделении каждого субъекта управления точно очерченными функциями, которые законодательно закрепляются за ним. При этом для реализации каждой функции закон устанавливает соответствующие объемы ресурсов и их источники.

В России, например, в сфере образования все субъекты управления (федеральные, региональные, муниципальные) занимаются всеми ее объектами. Руководство общеобразовательной средней школой осуществляют региональные, районные (городские) органы образования. Таким образом, действует принцип «все занимаются всем». В странах Западной Европы муниципалитет несет ответственность только за состояние средней школы. В нашей стране, если на территории какого-либо города или района находится образовательная организация высшего или среднего профессионального образования, то глава местной администрации несет за них ответственность наравне с региональными и федеральными органами управления.

Выделяют следующие основные функции регионального управления: целеполагание, регулирование и стимулирование.

Реализация функции целеполагания обусловлена необходимостью осуществления научного прогнозирования социально-экономического развития региона и разработкой региональных целевых программ. Учитывая, что главной целью социально ориентированной рыночной экономики является воспроизводство условий, обеспечивающих высокий уровень жизнедеятельности человека, функция целеполагания реализуется в процессе экономической и социальной трансформации хозяйства региона, обоснования направлений его реструктуризации.

Функция регулирования в региональном менеджменте реализуется в основном в системе объектов, относящихся к государственной собственности субъектов Федерации, а также объектов федеральной собственности, переданных в собственность регионов. В реализации функции регулирования могут использоваться методы как прямого, так и опосредованного воздействия. Например, предприятия автомобильного транспорта, являющиеся собственностью субъектов Федерации, могут быть переданы на договорных условиях акционерному обществу, сданы в аренду любому хозяйствующему субъекту. В этом случае объем функции регу-

лирования снизится, а сама функция субъекта управления будет сведена, по сути, к контролю над соблюдением договорных обязательств.

В связи с ограниченностью использования в региональном менеджменте методов непосредственного воздействия особое место отводится функции стимулирования. Так как в хозяйстве региона функционируют предприятия и организации разных форм и видов собственности — федеральной, региональной, муниципальной, частной и др. Методы непосредственного воздействия регионального менеджмента правомерны лишь в отношении объектов региональной собственности. Для всех других объектов эффективными могут быть только методы опосредованного воздействия, и прежде всего, стимулирования деятельности субъектов хозяйствования.

Так, администрация области не может обязать предприятие, относящееся к федеральной, муниципальной или другой форме собственности, выделить средства, например, для строительства какого-либо объекта (даже социально значимого и необходимого) общерегионального значения. Однако администрация области может заключить с этим предприятием договор, в соответствии с которым предприятие обеспечит какую-то часть финансирования строительства, а администрация создаст ему определенные стимулирующие условия хозяйствования — освободит от налога на прибыль (части, причитающейся областному бюджету), предоставит льготные условия водо-, энергопользования и т. д.

3. Управление на уровне субъекта Федерации

Система регионального управления функционирует на основе общих для федеральных и региональных органов целей и принципов осуществления государственно-властного воздействия на жизнедеятельность региона, выраженных обычно в правовых формах, и включает: а) систему государственных органов (федеральных и региональных); б) систему государственной службы; в) совокупность реализуемых государственными органами функций и используемый комплекс методов, средств и ресурсов; г) систему прямых и обратных связей между субъектами и объектами управления, а также необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т. д. Решение вопроса формирования системы органов регионального управления субъектов Федерации требует выделения приоритетных для конкретного субъекта сфер деятельности.

В зависимости от специфических особенностей региона (численного, национального и демографического состава населения, климата, географического положения, удаленности от центра и т. д.) набор приоритет-

ных направлений, на которых сосредоточиваются основные управленческие усилия, может быть различным. Между тем есть сферы управления, которые одинаково важны для всех субъектов Федерации (политическая жизнь; сфера материального производства; финансово-кредитный комплекс; потребительский рынок; социально-бюджетный комплекс; использование природных ресурсов; общественная безопасность; информационная среда).

Особенностями государственного управления на уровне субъектов федерации являются следующие.

Во-первых, в регионах осуществляется двойное, но раздельное государственное управление. С одной стороны, на территории региона федеральные органы ведают общегосударственными вопросами на основе либо общего регулирования (издание федеральных законов, постановлений правительства и т. д.), либо путем управления на местах отделами, управлениями федеральных министерств, либо в соответствии с договорами о разграничении полномочий между федерацией и ее субъектом.

С другой стороны, субъект федерации осуществляет государственное управление по вопросам, отнесенным конституцией к его совместному ведению.

Во-вторых, государственное управление субъекта ограничено не только территориально, но и кругом полномочий. К собственным исключительным полномочиям субъекта относятся обычно те, которые остаются за вычетом исключительных полномочий федерации и совместных полномочий федерации и субъекта. Это так называемые остаточные полномочия. В субъектах федерации могут существовать отделы и управления центральных министерств и ведомств. Они осуществляют исключительные полномочия федерации и совместные полномочия федерации и субъектов в сфере исполнительной власти. Например, в России с 2000 г. в группах субъектов (в округах) есть полномочные представители Президента РФ, осуществляющие координирующие функции и контролирующее исполнение федеральных законов субъектом Федерации.

В административно-территориальных единицах субъектов федерации (тех, которые являются муниципальными образованиями) действует местное самоуправление. Субъекты же принимают законы о местном самоуправлении (федерация устанавливает только общие принципы). Местное самоуправление автономно. Многие вопросы в соответствии с конституцией и законами входят в его сферу. К тому же субъект может по своему желанию передать часть своих функций местному самоуправлению, а так же материальные и финансовые средства, необходимые для выполнения этих функций, что иногда забывается в практике регионального управления.

Функции исполнительной власти осуществляет администрация субъекта. Это может быть единоличный губернатор, реже (в России, Югославии) — президент субъекта федерации. Губернатор или президент избираются гражданами субъекта (Россия, США).

Главы администраций субъектов РФ по определенным вопросам подчинены Председателю Правительства России, который осуществляет контроль над их полномочиями в целях обеспечения полномочий федеральных органов исполнительной власти на всей территории Российской Федерации по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Один из самых сложных вопросов управленческой деятельности субъекта федерации связан с соблюдением ее границ. Субъект обычно стремится расширить границы собственного управления, захватывает «куски» федеральных полномочий и вмешивается в сферу муниципального самоуправления. Это порождает проблему дву- и трехсторонней координации деятельности федерации, ее субъекта и муниципалитетов. В конституциях они сформулированы в общем виде, а конкретно права и обязанности не разделены. С этой целью Российская Федерация и субъекты заключают между собой договоры о распределении совместных предметов ведения между органами государственной власти федерации и субъекта, иногда одни совместные полномочия передаются Федерации, а другие — субъекту. Двусторонние договоры о распределении полномочий и ответственности заключают также Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Тема 2

РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

1. Регион как объект управления

В теории и практике регионального управления основополагающее значение имеет определение общих методологических подходов к содержанию базовой экономической категории — «регион».

Термин «регион» появился в России в 1975 году, он был введен академиком Некрасовым Н. Н., который под регионом понимал крупную территорию страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производственных сил на основе сочетания в комплексе природных ресурсов, сложившейся материально-технической базы и производственной и социальной инфраструктур.

В современных экономических условиях регион должен рассматриваться одновременно и как элемент территориальной организации национального хозяйства, и как элемент системы расселения, и как элемент социальной организации общества.

По нашему мнению, перечисленным условиям соответствует, прежде всего, административно-территориальная единица страны — субъект федерации (область, край, автономное образование) — одно из наиболее стабильных территориальных образований.

Подводя итог вышесказанному, можно принять за основу следующие определения исследуемого понятия:

регион — это территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т. е. наличием политико-административных органов управления.

Регион — целостная система со своей структурой, функциями, связями с внешней средой, историей, культурой, условиями жизни населения. Ее характеризуют: высокая размерность; большое количество взаимосвязанных подсистем различных типов с локальными целями.

Одним из основных признаков регионального определения выступает целостность. Она означает вполне рациональное использование природно-ресурсного потенциала региона, пропорциональное сочетание различных

отраслей, формирование устойчивых внутри региональных и межрегиональных производственных и технологических связей, наличие особого сообщества людей с определенными традициями и образом жизни.

Комплектность хозяйства региона означает сбалансированность, пропорциональное согласованное развитие производительных сил региона. Это такая взаимосвязь между элементами хозяйства, когда эффективно выполняется основная народнохозяйственная функция — специализация региона, не наблюдается значительных внутри региональных диспропорций и сохраняется способность региона осуществлять в своих пределах расширенное воспроизводство на основе имеющихся ресурсов.

Как отмечалось выше, важным признаком региона является управляемость, непосредственно связанная с административно-территориальным делением страны. И здесь важно подчеркнуть, что управляемости в определенной степени способствует *целостность региона*, ибо административно-территориальные органы должны обеспечивать координацию (управление) всех элементов общественного хозяйства.

Как социально-экономическая система, регион может быть представлен совокупностью пяти основных подсистем, к которым относятся: системообразующая база; системообслуживающий комплекс; экология; население; инфраструктура рынка. Главным фактором, обеспечивающим взаимосвязь и взаимодействие указанных подсистем, является деятельность населения.

Всякому региону присуще внутреннее хозяйственное единство, которое формирует его материально-производственная основа — хозяйственный (производственный) комплекс региона. Являясь подсистемой, частью национального комплекса страны, региональный хозяйственный комплекс представляет собой целенаправленно складывающееся динамичное и устойчивое региональное или локальное сочетание предприятий и отраслей, объединяемых тесными внутренними связями. Хозяйственный комплекс региона представлен взаимосвязанными отраслями:

- по производству товаров: промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство, прочие отрасли по производству товаров;
- по оказанию рыночных услуг: транспорт, связь, шоссейное хозяйство, торговля и общественное питание, оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения, заготовки, информационно-вычислительное обслуживание, операции с недвижимым имуществом, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка, геология и разведка недр, организации, обслуживающие сельское хозяйство, жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, непромышленные виды бытового обслуживания, страхование, наука и научное обслужи-

вание, здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, образование, культура и искусство;

- по оказанию нерыночных и слуг: жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство, организации, обслуживающие сельское хозяйство, наука и научное обслуживание, здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, образование, культура и искусство, управление.

Совокупность отраслей хозяйственного комплекса региона, характеризующаяся определенными пропорциями и взаимосвязями, представляет собой отраслевую структуру региона.

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

Специализация регионального комплекса обусловлена территориальными особенностями, в первую очередь возможностями эффективно производить массовую продукцию, т. е. такую продукцию, которая, будучи дешевой, имела бы значительную долю в общегосударственном (зональном) балансе. Удешевление ее в районах специализации происходит за счет использования благоприятных природных и экономических условий. Продукция отраслей специализации участвует в межрегиональном обмене, удовлетворяя также потребности своего региона.

Различают сложившуюся и эффективную специализацию.

Под сложившейся специализацией региона понимают концентрацию на территории региона конкретных видов производства, удовлетворяющих не только собственные потребности в продукции, но и потребности других регионов. Под эффективной специализацией региона следует понимать преимущественное развитие в регионе определенных, как правило, крупномасштабных отраслей производства, наиболее эффективно использующих местный ресурсный потенциал для удовлетворения потребностей национальной экономики.

Обслуживающие отрасли обеспечивают потребности основных отраслей хозяйства и населения региона. К ним относятся, прежде всего, такие отрасли материального производства, как строительство, транспорт, связь, торговля, рыночная инфраструктура (банки, биржи и пр.), а также отрасли непромышленной сферы: жилищно-коммунальное хозяйство, просвещение, здравоохранение и т. д.

В целях более четкого отражения роли регионального комплекса, его элементов и взаимосвязей в системе общественного воспроизводства и территориального разделения труда необходимо различать в нем не только традиционные отрасли специализации (ведущие) и обслужива-

ния (местные), но и по особенностям объединения (сочетания) — взаимосмежные и параллельные.

Взаимосмежные отрасли сопутствуют друг другу при размещении, их объединяют тесные производственные связи, например металлургия — коксохимия (сопряженные технологически), горнодобывающая промышленность — легкая (дополняющие друг друга по использованию мужского и женского труда).

Параллельные (взаимозамещаемые) отрасли развиваются относительно изолированно на базе общих природных и экономических условий (ресурсов). Они зачастую не имеют между собой тесных производственных связей (например, черная металлургия и сельское хозяйство), их объединяет совместное освоение общерегиональных (межотраслевых) ресурсов, называемых также многоцелевыми (рабочая сила, топливо, вода, земля и т. д.).

На базе регионального хозяйственного комплекса возможно создание простых и достаточно сложных отраслевых комплексов. Простой комплекс — это сочетание обособленных (параллельных) отраслей специализации, почти не связанных между собой (например, комплекс угольной и пищевой промышленности), и обслуживающих отраслей. Разные отрасли хозяйства, размещенные в одном регионе, уже фактом совместного нахождения оказывают взаимное влияние друг на друга. Хотя они и используют различные местные природные богатства, но имеют зачастую некоторую общую производственную базу (электроэнергетика, транспорт, трудовые ресурсы и т. д.).

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

Создание даже простого комплекса сопровождается существенной экономией. Во-первых, развиваются эффективные производства на базе использования общих благоприятных условий (территория используется одновременно для промышленности и сельского хозяйства и т. д.). Во-вторых, появляется возможность создания общего обслуживающего хозяйства — производственной, рыночной и социальной инфраструктуры (строительная база, транспорт, банки, жилищно-коммунальное хозяйство и т. п.), в результате чего возникает агломерационный эффект.

Дополнительный выигрыш дает при формировании сложного комплекса в результате тесного комбинирования и территориального сближения кооперированных производств, приближения их к источникам топлива,

сырья, потребителям продукции. Возникает экономия за счет сокращения транспортных перевозок при последовательной переработке сырья и полуфабрикатов, появляются также возможности шире применять женский труд (на подходящих предприятиях), уменьшать безработицу, время на решение организационных вопросов и т. д.

2. История развития региональных исследований

Многообразие национальных особенностей предполагает отсутствие единой, общепринятой теории региональной экономической политики. Существует множество теорий, которые различаются по содержанию отношений и периодам функционирования.

Наиболее сильные школы сложились в Германии, Швеции, Великобритании, США и Франции. Можно выделить три предметных поля региональной теории: теорию размещения, теорию границ регионов и теорию роста.

Теория размещения является исходной. Она сложилась в первой половине XX в. Авторами ее классической версии были немецкие ученые, в частности Й. Г. фон Тюнен (его первая работа появилась в 1826 г.), В. Лаунхард и А. Вебер. Эта теория, ее еще называют штандортной, формировала модели распределения экономического потенциала по территории стран, выявляя и оценивая базовые производственные факторы: мощность предприятия; расстояние до потребителя, что особенно важно для сельскохозяйственных фирм; специфику и объем потребления продукции, размер транспортных издержек и др. Позднее эта система стала учитывать факторы не одного, а нескольких предприятий, расширила их перечень, в частности стала учитывать влияние обслуживающего сектора. В ходе исследований от статистических моделей перешли к динамическим, учитывающим цикл производства и развитие фирмы. Считается, что окончательная теория размещения еще не сложилась.

Теория границ регионов, ее основоположником считается немецкий ученый Х. Зиберт, предлагает исходить из возможности оптимального деления страны на базе оценки объема реальных экономических связей.

Теории регионального роста тесно связаны с практической деятельностью государства и опираются на сбор и анализ статистических данных. В их основе — поиск путей повышения производственного потенциала сложившихся административно-территориальных единиц. Исследователи, в частности один из ее основоположников — Х. Ричардсон, признавали возможность отклонения практики (политических реалий) от экономи-

ческого оптимума. За район ими понимался ареал предприятий с центром (ядром), собирающим ресурсные и распределяющим продуктовые потоки.

Выделяют две группы теорий регионального роста: неоклассическую, основанную на производственной функции, и теорию кумулятивного роста, являющуюся синтезом неокейнсианских, институциональных и экономико-географических моделей. Основой классических теорий является теория роста в допустимости ее версии для регионов. Первым эту мысль высказал Дж. Борте. Позднее эта модель была усложнена. Х. Зиберт предложил при построении производственной функции региона учитывать традиционные виды затрат: капитал, труд, земля, технические знания.

В теориях кумулятивного роста авторство базовой модели принадлежит Г. Мюрдалю. Принимая во внимание статистику ряда стран, он доказал факт возможности приумножения незначительного территориального преимущества, например, при условии удачного (центрального) месторасположения региона (либо других внешних факторов). Эти центры (крупные городские агломерации) притягательны уже экономией на производственных издержках. Эффект агломераций был впервые выявлен А. Вебером. Х. Ричардсон обосновал преимущества скоплений городов — «полюсов роста». Здесь имеет место ускоренное развитие науки и технического прогресса, быстрее растет производительность труда. По мнению исследователя Дж. Фридмана, экономический рост концентрируется исключительно в городах. Его считают классиком теории «центр-периферия». Он не только их выделил и обосновал роль, но и показал четыре стадии роста: наличие большого числа локальных ядер, формирование из них одного ядра, образование из нескольких ядер полюсов с полицентрической структурой, слияние ядер в полиареальную структуру с мощной периферией.

Ж.-Р. Бурвиль обогатил теорию, доказав неравномерность формирования ядер в разных отраслях. Он описал типичные формы агломерации и их специфику: промышленные города среднего размера с диверсифицированной структурой хозяйства; крупные городские агломерации; полюсы интеграции, охватывающие несколько городских систем.

Похожие принципы развиваются и в другой модели территориального развития, созданной под руководством Э. Таафе и П. Гоулда. Она выделяет четыре стадии развития идеализированной островной страны. В этой «идеальной» модели содержатся практические рекомендации для развития любой малоосвоенной территории. На первой стадии предполагается создание небольших торгово-промышленных центров при массовом сельскохозяйственном производстве. Вторая стадия — «рывок» — предполагает создание транспортных коммуникаций внутри страны с целью эксплуатации природных условий. Третья стадия формирует развитие

коммуникаций вокруг важных экономических зон на границе (побережье), а четвертая предполагает формирование нового внутреннего центра, переориентацию производства на экспорт сырья при развитии собственного внутреннего рынка.

Названные теории нужно дополнить упоминанием таких имен, как Я. Тинберген и Х. Бос (классики прогнозов, разработавшие принципы регионального прогнозирования), и представителей институционального направления региональной политики, которые фокусировали внимание на изучении среды (деловой среды, традиций предпринимчивости и т. д.) региона.

Формирование современной региональной науки

Под руководством американского экономиста Уолтер Айзарда в 1954 г. была создана Ассоциация региональной науки, исследования которой были направлены на изучение территориальных экономических систем с помощью математических методов.

В современных теориях распространение получили четыре типа организации управления регионами: регион как квазигосударство, квазикорпорация, рынок (рыночный ареал), социум.

Регион как квазигосударство представляет собой относительно обособленную территориальную подсистему от государства при соблюдении в нем базовых принципов государства (органы и функции власти, наличие территориальных границ, налоговой системы и т. д.). В некоторых странах (США) регионы берут на себя и с успехом выполняют государственные функции.

Регион как квазикорпорация представляет собой крупный субъект собственности (региональной и муниципальной) и экономической деятельности. Он фокусирует управление на экономических функциях и методах. Как и корпорации, регионы обладают значительным ресурсным потенциалом для саморазвития.

Регион как рынок. Подход к региону как к рынку, имеющему определенные границы (ареал), акцентирует внимание на общих условиях экономической деятельности (предпринимательский климат) и особенностях региональных рынков различных товаров и услуг, труда, кредитно-финансовых ресурсов, ценных бумаг, информации, знаний и т. д.

Регион как социум. Подход к региону как к социуму (общности людей, живущих на определенной территории) выдвигает на первый план воспроизводство социальной жизни (населения и трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, окружающей среды и т. д.) и развитие системы расселения.

Выбор формы регионального управления зависит от объективных (специфика региона, его историческое развитие и экономический потен-

циал) и субъективных (политическая направленность государства, установки лидера страны, соотношение интересов заинтересованных групп и др.) факторов. Важнейшим из них, предопределяющим особенности регионального управления, является степень его автономности от государства. Традиционно территории рыночных государств обладают большей автономностью, чем централизованно-управляемых. При переходе к рыночным отношениям в России началась замена одной модели управления территориями на другую, предоставляющую больше свобод территориям и их руководству. Основой в определении степени свобод является понятие «предметы ведения», которое означает распределение полномочий по управлению территориями в федеративных государствах. Конституцией (Основным законом) государств законодательно закреплены функции, которые могут выполняться исключительно государством, а также те, которые могут передаваться на исполнение регионам.

Тема 3

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

1. История формирования территориального устройства России

Большинство стран мира достаточно велики по размерам, численности населения, поэтому для качественного управления целесообразно их деление на части и выбор для каждой из них оптимальных методов воздействия. Это деление может иметь формальный (по линиям на карте или географическим объектам: рекам или горам) или социально обусловленный характер. Выделение территорий, обладающих общностью населения, основанной на единстве природно-климатических, экономических, исторических, культурных или иных условий, называется регионированием.

Принято выделять следующие типы регионов: часть земной поверхности с общим рельефом (горы, долины); площадь или место в пространстве (например, Северо-западная часть РФ или Евросоюз); административно-

территориальная единица; местность с особыми условиями проживания, например загрязнения, и др.

Международная легитимация региональной структуры стала оформляться в 1970-е гг., когда Евростатом была создана первая версия многоуровневой системы регионов Европы в рамках так называемой номенклатуры территориальных единиц статистического учета (NUTS). Эта система используется и по настоящее время. Каждому региону в рамках единиц (стран) общеполитического национального деления присваивается свой код. Исходя из численности населения, выделяются три уровня регионов:

- регионы 1-го уровня должны иметь численность от 3 до 7 млн чел.;
- регионы 2-го уровня — от 800 тыс. до 3 млн чел.;
- регионы 3-го уровня — от 150 до 800 тыс. чел.

На 2008 г. в 27 странах Европы (по системе NUTS) было зафиксировано 96 регионов 1-го уровня, 271 — 2-го, 1303 — 3-го.

Региональное деление может существенно отличаться от политико-административных или национальных границ стран. Оно показывает систему распределения социальных общностей по территориям, а политико-административное деление отражает властные отношения и фиксирует распределение ответственности за территории в системе государственного устройства. Внутри стран административное деление стремится быть привязанным к региональному, но и здесь могут возникать разного рода сложности. Административные границы определяются законодательно, фиксируются в соответствующих документах (актах) страны. Они постоянно меняются, отражая процесс оптимизации управления территориями.

Масштабы территории России обусловили значимость для нее проблем организации и постоянного совершенствования территориального устройства.

Огромная территория России еще на первых этапах становления Российского государства требовала территориального изучения ее особенностей, природно-ресурсного потенциала, создания административных органов для сбора налогов и управления всеми социально-экономическими процессами. Поэтому возникла необходимость деления России на отдельные административные единицы. В России после ликвидации удельных княжеств существовало деление на воеводства, станы, уезды. Создание Российского государства в XVIII в. с командным управлением потребовало образования однородных административных «единиц» — губерний. Главные их задачи — набор рекрутов в армию, сбор налогов и полицейский досмотр.

При Петре I в 1708 г. страна была разделена на восемь крупных губерний, губернии же были разделены на уезды. В 1727 г. была выделена промежуточная единица между губерниями и уездами — провинция. К каж-

дой губернии приписывались полки, их комплектование осуществлялось за счет населения губерний.

Петровские губернии просуществовали почти семьдесят лет, до 1775 г.; их число за это время выросло до двадцати. В 1775 г. по указу Екатерины II была проведена новая административная реформа. Произошло разукрупнение губерний, их стало 40, а затем 68. Каждая губерния должна была насчитывать не менее 300–400 тыс. человек, причем количество мужчин призывного возраста от 20 до 30 тыс. человек.

Южные территории России по существу были колониями России, а по форме считались военными областями, управляемыми генерал-губернаторами. Их называли также военными округами. Например, Туркестанский военный округ, управляемый генерал-губернатором; Кавказ управлялся Кавказским наместником. В состав дореволюционной России входили Польша и Финляндия на правах самоуправляющихся единиц.

После отмены крепостного права в 1861 г. оформилась еще одна административная низовая единица — волость.

В начале XX в. Россия уже была разделена на 78 губерний, 18 областей и остров Сахалин. Низшей административной единицей был признан уезд.

Территориальное строительство СССР как государства абсолютно нового типа, основанного на общественной собственности на средства производства (насильственным образом в ходе революции отобранной у буржуазии и помещиков), должно было, и строиться принципиально по-другому. Его основной единицей стали районы, т. е. структуры, закреплявшие территорию за производственным комплексом. В отличие от регионов основой общности в районах является производство.

С 1936 г. районы разбивались на области, которые стали низшим звеном централизованно управляемой системы. С самого начала существования СССР (с 1923 г.) в управлении выделялось два уровня: республики (политический) и районы (хозяйственный). В разные периоды число районов либо сокращалось, либо увеличивалось (до 40). В 1963 г. в СССР было 18 крупных экономических районов, в Российской Федерации — 10. Особенностью управления территориями был жесткий и детальный план, минимизировавший их самостоятельность, предполагавший обязательную подчиненность директивам сверху.

Новый этап в организации управления территориями наступил в 1990 г., когда рыночные реформы предопределили необходимость предоставления им больших прав и свобод. Новый уровень самостоятельности республик, входящих в Российскую Федерацию, был зафиксирован Федеративным Договором, отраженным в Конституции РФ. Он делил страну на 89 равноправных субъектов, которые в то же время обладали разными полномочиями, исходя из различий в статусе.

2. Территориальное районирование Российской Федерации

В настоящее время существует несколько видов территориального районирования России, а именно:

- административно-территориальное;
- общее экономическое;
- проблемное экономическое.

В настоящее время в России 85 регионов-субъектов Федерации, включающих 22 республики, 9 краев, 46 областей, три города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь), одну автономную область, 4 автономных округов.

По оценке на 1 января 2017 г. на территории Российской Федерации насчитывалось 15 городов с численностью населения свыше 1 млн человек: Москва; Санкт-Петербург; Новосибирск; Екатеринбург; Нижний Новгород; Самара; Казань; Омск; Челябинск; Ростов-на-Дону; Уфа; Волгоград; Пермь; Красноярск; Воронеж.

На территории России в соответствии с Указом президента России В. В. Путина № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 года было образовано семь федеральных округов: Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Они не затрагивают основное (конституциональное) административно-территориальное деление, а являются формой укрепления вертикали государственности. Округа созданы по аналогии с военными округами и экономическим районами, но не совпадали с их количеством и составом. выделение Северо-Кавказского федерального округа из Южного федерального округа на основании указа президента Д. А. Медведева 19 января 2010.

Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина от 21 марта 2014 года создан Крымский федеральный округ и включен в состав Российской Федерации. В 2016 году в целях повышения эффективности деятельности органов государственной власти Крымский федеральный округ присоединен к Южному федеральному округу.

Общее экономическое районирование России включает три основных звена (таксономические единицы):

- 1) крупные экономические районы;
- 2) районы среднего звена — края, области, республики;
- 3) низовые районы — административно-хозяйственные районы, городские и сельские районы.

Экономические районы объединяются в *макрорегионы*, или экономические зоны, отличающиеся общими природными условиями, чертами экономики, тенденциями дальнейшего развития. Существуют две экономические зоны — Западная (европейская часть России и Урал) и Восточная (Сибирь и Дальний Восток).

В пределах экономических зон группы экономических районов объединяются в укрупненные районы. В Западной зоне три укрупненных района — Север и Центр европейской части России, Урало-Поволжье и Европейский Юг. В Восточной зоне два укрупненных района — Сибирь и Дальний Восток.

В настоящее время в составе России находятся 11 крупных экономических районов (регионов): Северный, Северо-Западный, Центральный, Центральнo-Черноземный, Волго-Вятский, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

Общее экономическое районирование — это не механическое деление территории на заданное количество регионов, а деление, базирующееся на определенной методологии и содействующее совершенствованию территориального разделения труда и эффективности национального рынка.

Проблемное экономическое районирование осуществляется для государственного регулирования территориального развития. С этой целью выделяются различные типы проблемных регионов.

Проблемный регион — территория, которая самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или не может самостоятельно реализовать свой достаточно высокий потенциал и поэтому требует активной поддержки государства. К проблемным регионам относят не территорию субъекта Федерации в целом, а отдельные их части, которые могут находиться на территории сразу нескольких субъектов. Иногда территориально проблемные регионы локализуют в границах нескольких субъектов Федерации, а иногда внутри района в субъекте. Но в государственной системе России продолжают понимать проблемными регионами субъекты Федерации для удобства бюджетного планирования.

На основе социально-экономического развития выделяют следующие типы проблемных регионов:

1. Отсталые (слаборазвитые).
2. Депрессивные.
3. Кризисные.

К отсталым относятся регионы, которые имеют традиционно низкий уровень жизни населения. Для них характерна малодиверсифицированная структура промышленности, слабый научно-технический потенциал,

малоразвитая социальная сфера. В некоторых регионах этой группы такая социально-экономическая ситуация отягчается политическими, этническими, криминальными и другими проблемами.

Регионы Южной Сибири требуют исключительно значительных внешних инвестиций, так как их традиционные сферы экономики не в состоянии обеспечить себя. Проблему отсталости анклавов в Центрально-Черноземном и Волго-Вятском районах можно решить преодолением общегосударственной отсталости, так как продукция данных отсталых территорий может пользоваться спросом лишь при общем экономическом подъеме.

Депрессивные территории — это территории, в которых по экономическим, социальным, политическим или экологическим причинам перестали действовать собственные условия и стимулы для развития. В настоящее время в Российской Федерации могут претендовать на государственную поддержку только те территории, в пределах которых темпы спада производства, снижения уровня жизни, прочие негативные тенденции выше как общероссийских показателей, так и региональных.

Мероприятия государственного регулирования развития депрессивных территорий отличаются следующим:

1. Не должно быть «обезличенных» трансфертов, все они должны характеризоваться индивидуальной направленностью.

2. В той территории, в которой основной причиной депрессии выступает отсутствие условий и стимулов для нормальной хозяйственной деятельности, необходимо установить особый правовой режим хозяйственной деятельности. Например, предоставить хозяйствующим субъектам налоговые льготы, для инвестирования сэкономленных средств в основной капитал и инфраструктуру.

3. Предоставление налоговых льгот.

4. Льготное кредитование отдельных хозяйствующих субъектов (либо беспроцентное, либо с условием государственных банковских гарантий, когда региональный бюджет берет на себя обязательства по выплате определенной части процента по предоставленному кредиту).

5. Перечисление конкретным муниципальным образованиям денежных средств на создание центров поддержки малого и среднего бизнеса территорий, инвестиционных фондов, переподготовку и обучение кадров.

Кризисные регионы — территории, которые подверглись разрушительному воздействию природных, техногенных катастроф, а также регионы широкомасштабных общественно-политических конфликтов, которые вызвали разрушение практически всего инфраструктурного комплекса данной территории.

На территории Российской Федерации выделяются 4 кризисных пояса:

1. Южный.
2. Уральский.
3. Восточный.
4. Центральный.

Южный пояс состоит из регионов Северного Кавказа, в большинстве из них произошел резкий очень сильный спад производства, были крупные общественно-политические конфликты. Этот пояс включает в себе 7 регионов, где продолжает увеличиваться безработица. В 12 регионах продолжает падать уровень жизни населения и ухудшается общее финансовое положение.

В уральский пояс входят 4 субъекта с высоким спадом производства, а 5 субъектов находятся в таком положении из-за техногенного фактора.

Восточный пояс включает в себя кризисные регионы Южной Сибири и Дальнего Востока (Алтайский край, Республика Тыва, Читинская и Амурская области).

В центральном поясе выделяются 17 субъектов с неблагоприятной экологической обстановкой, 19 — с высоким депопуляционным уровнем, 7 субъектов относятся к кризисным по уровню бедности населения, 19 субъектов находятся в сложной финансовой ситуации.

Отдельно выделяется Крайний Север и приравненные к нему территории, охватывающие 70% России, но имеющие лишь 8% населения от общего числа. К этой зоне относятся полностью — республики Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Архангельская, Сахалинская и Магаданская области, Чукотский, Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Таймырский и Эвенкийский автономные округа, Камчатский край, а также частично — еще 11 регионов страны.

Большинство из этих регионов (90%) обладают богатыми запасами природных ресурсов (основные общероссийские запасы газа, нефти, золота и алмазов и др.), 80% этих регионов достаточно устойчиво развиваются, имеют очень высокий уровень жизни населения и заработной платы.

Главные социально-экономические проблемы здесь — удаленность от основных экономических центров страны, суровые природные условия, экологические катастрофы, слабая освоенность и заселенность, резкое удорожание хозяйственной деятельности по сравнению с центральными и южными территориями страны. И они порой серьезно осложняют промышленное и социальное освоение этих территорий.

Вне рамок этой типологии выделяются приграничные регионы. Основные проблемы в таких регионах — слабо контролируемые потоки товаров и населения, пересекающие границу, сложная криминогенная ситуация, зависимость от импорта потребительских товаров.

К сухопутной государственной границе России выходит 37 субъектов Российской Федерации, еще 10 регионов имеют выход только к морской границе, т. е. приграничными являются более половины регионов современной России. Сейчас рассматриваются 3 уровня приграничной территории:

1. Макроуровень. К нему относятся все субъекты Федерации, имеющие прямой выход к государственным границам. Из 88 субъектов 51 имеют этот выход. Выделяются «старые» и «новые» приграничные регионы. Количество «старых» регионов 22, «новых» — 26, три региона — Калининградская, Ленинградская области и Республика Алтай — имеют и старые, и новые приграничные участки.

2. Мезоуровень. К нему относятся административные районы в составе приграничных субъектов, часть внешних границ которых совпадает с государственной границей.

3. Микроуровень. К данному уровню относится приграничная полоса, включающая отдельные населенные пункты, которые непосредственно выходят на государственную границу.

Выделяют уровни морских приграничных пространств, которые охватывают внутренние территориальные воды, исключительную экономическую зону, континентальный шельф.

Наиболее сложная социально-экономическая ситуация складывается в тех регионах России, которые являются проблемными сразу по нескольким критериям. Так, большинство республик Северного Кавказа являются одновременно приграничными и кризисными. А Республика Тыва не только кризисная и приграничная, но еще и относится к территориям, приравненным к Крайнему Северу. Именно таким регионам должно уделяться первоочередное внимание федеральных властей ради сохранения единства страны и уменьшения социально-экономической дифференциации между отдельными регионами.

Тема 4

СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

1. Формирование региональной политики как технологии государственного управления

Выбор приоритетов в управлении регионами, методы реализации региональной политики на разных этапах истории были различными. Многообразие целей, задач и методов взаимодействия центра и регионов отражает многообразие стран и ситуаций, в которых они находятся. Факторы, которые обуславливают региональную политику, носят как объективный, так и субъективный характер. Так, к первым можно отнести размеры страны, уровень урбанизации, демографические условия и даже природно-географические особенности. Важную роль играют традиции государственного устройства, сложившиеся паттерны отношений, возможность использовать опыт других стран и т. д. К субъективным факторам можно отнести роль лидера, сложившееся соотношение сил в политике, уровень коррупционности правительства, конфликты центра с региональным руководством и др.

Для удобства анализа многообразия форм реализации региональной политики выделим несколько базовых направлений: 1) смену целей; 2) сочетание базовых типов (общесистемный и селективный); 3) методы.

Региональная политика как осознанная технология государственного управления стала создаваться в XX в. До этого она носила стохастический, ситуационный, часто необоснованный характер. Она всегда содержала в себе две цели — текущий контроль за территориями (сбор налогов, социальный порядок) и выравнивание межрегиональных диспропорций, хотя при этом решала и общие задачи, которые стояли перед страной: подъем производительных сил, формирование ресурсного потенциала, социальные проблемы и др.

Каждая из двух целей: общесистемная и селективная имеет свои технологии. Основную задачу общесистемного типа цели исследователи видят в создании институциональной среды, т. е. системы нормативно-правовых, финансово-бюджетных и других институтов. Ее меры едины для всех и одинаково влияют на все регионы.

С определенной долей условности общесистемная региональная политика может быть подразделена на три вида — регулятивную, конкурентную и смешанную. Регулятивная политика основана на главенствующей роли государства и его централизованных ресурсах. Она применяется, как правило, в унитарных государствах (Франция, Швеция, Дания и Япония). Конкурентный вид политики характеризуется тем, что государство определяет лишь общие правила, сохраняя экономическую автономию регионов, что обеспечивает им возможность развивать свои ресурсы, в том числе и в ходе конкурентной борьбы, переманивая специалистов, создавая благоприятные условия для инвестиций и т. д. Он применяется в США, Мексике, Бразилии, ФРГ, Швейцарии, Австралии, Бельгии. Для смешанного типа характерно сочетание признаков, присущих двум первым. Ему отдают предпочтение Италия, Испания, Индия, Великобритания, Канада, ЮАР.

Селективный тип цели решает две задачи: выравнивание межрегиональных диспропорций и поддержание территорий — «локомотивов роста». Некоторые исследователи выделяют и третью задачу — сдерживание развития перегруженных городских агломераций

Политика выравнивания уровней развития регионов — это поддержка отдельных регионов в целях ускоренного развития путем перераспределения средств федерального бюджета в их пользу на определенный период времени за счет других регионов.

Целью государственного регулирования при этом является создание новых рабочих мест, увеличение собственной налоговой базы регионов и обеспечение социальной стабильности. При этом возникает сильная зависимость многих субъектов Федерации от поступления средств из общегосударственного бюджета. Масштабы такого перераспределения должны быть достаточными для развития бедных регионов, но не должны блокировать развитие богатых регионов. Выравнивающая политика может давать ощутимые результаты в течение достаточно длительного времени. Объективными основаниями для ее проведения являются экологические катастрофы, экономическая депрессия, неблагоприятные условия и т. д. Примером проведения «политики выравнивания» является приоритетное финансирование восточных земель Германии после ее объединения в начале 1990-х гг.

«Теория полюсов роста» — методологическая основа перестройки территориальной структуры управления во Франции в 1970-х гг. — была выдвинута экономистами-регионологами Ф. Перру и Ж. Будевилем.

Суть теории — констатация и объяснение неравномерности социально-экономического развития, которое в пространственном плане высту-

пает в виде образования «полюсов роста», способных оказывать сильное влияние на основные факторы производства — капитал и рабочую силу.

Политика стимулирования полюсов роста предусматривает поддержку наиболее перспективных видов деятельности на ограниченном числе территорий, что должно способствовать общему экономическому развитию страны.

«Региональный полюс роста» — это набор развивающихся и расширяющихся отраслей, размещенных на определенной территории и способных вызывать активизацию экономической деятельности во всей зоне своего влияния.

Образование «полюсов роста» происходит только тогда, когда существует ключевая (ведущая) отрасль промышленности, относящаяся к наиболее динамичным отраслям (при наличии благоприятных условий для интенсивного внедрения достижений научно-технического прогресса).

Теория не только научно объясняет неравномерность экономического развития регионов, но и указывает один из возможных путей интенсивного решения региональных социально-экономических проблем посредством создания в менее развитых регионах искусственных «полюсов роста», способных оказать сильное организующее воздействие на подъем экономики в регионе.

К методам селективной политики можно отнести разработку программ развития отсталых регионов; введение экономических рычагов, стимулирующих деятельность в одних и сдерживающих — в других; создание предпринимательских (безналоговых) зон, промышленных и научных парков; использование административных методов. Разработка и реализация программ развития способствовали подъему таких стран, как Китайская Народная Республика (в период с 1970-х по 1990-е гг.), Греция (1960–1980-е гг.), Южная Корея (1960–1980-е гг.), Япония (1960–1970-е гг.). Примерами успешного решения второй задачи являются США, Европейский союз, Канада, Нидерланды (вторая половина 1960-х гг.), Южная Корея (1990-е гг.), а третьей — Нидерланды (1990-е гг.), Франция (1950–1970-е гг.), Великобритания (1950–1970-е гг.) и Япония (1970–2000-е гг.).

В таблице 1 представлены направления региональной политики в развитых и развивающихся странах.

Таблица 1

Направления региональной политики в развитых и развивающихся странах

Развитые страны	Развивающиеся страны
1. Освоение слаборазвитых районов, реконструкция экономики депрессивных промышленных районов.	1. Интеграция всех районов страны в единый национальный рынок.
2. Децентрализация агломераций и районов концентрации промышленного производства.	2. Смягчение региональных диспропорций и подъем экономики особо отсталых аграрных районов.
3. Образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений, не связанных с существующими центрами промышленности.	3. Смягчение противоречий между городом и деревней, регулирование процесса урбанизации.
	4. Более полное использование природных и человеческих ресурсов.
	5. Рациональное размещение новых промышленных объектов.

2. Зарубежный опыт проведения региональной политики

Выявим и опишем основные мероприятия, используемые зарубежными странами для реализации региональной политики. Чаще всего применяются: привлечение капиталов, помощь проблемным регионам, субсидии (как регионам, так и частным компаниям), финансирование социальных программ, национальные экономические планы и др. (таблица 2).

Таблица 2

Виды помощи проблемным регионам за рубежом

Федеральная помощь	Финансовая	Субсидии, региональные инвестиции, налоговая политика, льготные займы
	Экономическая	Государственные закупки, приватизация государственных предприятий, приобретение акций частных предприятий.
	Внеэкономическая	Разрешение, запреты, лицензии, сертификаты, крупные и локальные целевые программы.
Участие территории в федеральной поддержке	Поиск локальных «точек сателлитов» и «точек роста»	Заккрытие нерентабельных предприятий.
		Сохранение и санация жизнеспособных производств.
		Инициация «точек роста» — зон, обладающих потенциалом развития
Международная помощь	Техническая	
	Инвестиционная	

Метод планирования особенно успешно применяется в Японии. Особенностью регионального управления этой страны является сочетание двух противоположных тенденций: предоставление все большей самостоятельности территориям (одна сторона) с развитием экономического территориального планирования (другая). В целом структура региональной политики страны включает строгую иерархию взаимосвязанных национальных и региональных планов. Японские планы индикативны. Они ставят задачи по повышению роста производства, регулированию потребительских цен, снижению уровня безработицы. Планы устанавливаются для всех субъектов национального хозяйства; они содержат целевые параметры, которые не являются обязательными для исполнения, но служат теми ориентирами, которые способствуют процветанию региона.

Японский региональный план (National Land Use Plan) гармонично связывает между собой национальный комплексный план развития (Comprehensive National Development Plan) и планы префектур. В то же время он состоит из долгосрочных, среднесрочных и базовых годовых планов. Последние включают в себя такие разделы, как «Оценка годовой экономической перспективы», «Бюджет центрального правительства», «Ежегодный финансовый план», а также такие разделы, как «Базовый план обеспечения занятости», «Долгосрочные перспективы развития производства и потребления», «Фундаментальная программа развития передовых производств и отраслей».

Особый интерес представляет опыт региональной политики Европейского Союза (ЕС), поскольку относится к целому ряду входящих в ЕС государств и поэтому может быть применим в различных условиях. Региональная политика ЕС на общеевропейском уровне осуществляется параллельно с проведением региональной политики самими странами-участницами и стремится вовлечь в решение задач ведущих политических деятелей и партнеров на всех уровнях: европейском, национальном, региональном.

Она выделяет как основную цель сокращение разрыва между регионами путем преодоления отсталости отдельных территорий. В ней ставится задача — создание для всех жителей Европейского союза равных условий доступа к труду, образованию и услугам, которая реализуется в шести направлениях:

- 1) содействие развитию и структурному выравниванию отстающих регионов;
- 2) преобразование регионов, пострадавших от промышленного спада;
- 3) борьба с застойной безработицей и помощь молодежи при вхождении в рынок труда;
- 4) помощь работникам при изменении условий производства;
- 5) содействие сельскохозяйственному производству;

- б) стимулирование структурного выравнивания конкретных северных регионов, особенно тех, где низка плотность населения.

На региональную политику расходуется 14% бюджета Европейского союза. Параллельно с названными шестью направлениями в Европейском союзе разрабатываются, внедряются и заменяются новыми комплексные межгосударственные региональные (отраслевые) программы. Так, в 1987 г. были приняты программы: «Стар» — создание систем коммуникаций в депрессивных районах и «Валорен» — освоение энергетического потенциала этих районов. С 1988 г. стали реализовываться программы «Ренавель» и «Резидер», которые были ориентированы соответственно на подъем судостроения и структурной переориентации предприятий черной металлургии. В 1990-е гг. действовали еще 10: «Решар» (стимулирование развития угледобывающих районов), «Энвирег» (вторичное использование пресной воды в средиземноморских регионах), «Реджис» (диверсификация экономики на отдаленных островах), «Юроформ» (поощрение получения образования по профессиям, востребованным на территории), «Телематик» (внедрение новой системы телекоммуникаций в депрессивных регионах), «Страйд» (содействие научно-техническому развитию регионов) и др. На 2014 г. действуют следующие отраслевые программы: ШОСАТЕ (в энергетике), ЭСПРИТ (информационные технологии), внедрение новых технологий в промышленность и др.

Основными механизмами Евросоюза в области регионального развития являются структурные фонды: Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund — ERDF), Европейский социальный фонд (European Social Fund — ESF), Европейский фонд руководства и гарантий в области сельского хозяйства (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund — EAGGP); Секция руководства и финансирования в рыболовной отрасли (Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance — FIFG), каждый из которых решает определенные задачи в сфере экономики. Дополнительная помощь наиболее слаборазвитым странам осуществляется через Интеграционный фонд с целью содействия их усилиям, направленным на сближение экономических систем стран — членов ЕС и на создание единой денежной системы ЕС. Кроме того, в Сообществе действуют еще 13 менее масштабных инициатив (финансируемых за счет Структурных фондов), направленных на решение проблем в конкретных районах или секторах экономики, которые, как считается, недостаточно охвачены прочими программами.

В целом региональная политика занимает важное место в государственном управлении за рубежом. Каждая страна имеет свои особенности, решает свои задачи, а поэтому использует особую систему мето-

дов и технологий. Учитывая успехи в их реализации и развитие научной базы регионального управления, изучение их для нашей страны особенно полезно.

Тема 5

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Региональная политика: цели, виды, объекты и субъекты

Субъекты Федерации России значительно различаются по уровням социально-экономического развития. Степень дифференциации субъектов Федерации по величине валового регионального продукта и собственных доходов бюджетов на душу населения в текущем десятилетии увеличилась. Основными целями региональной политики федеральных органов являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

По сферам воздействия можно выделить следующие виды региональной политики:

1. Экономическая политика. Необходимость смягчения региональных экономических диспропорций, достижение регионального экономического равновесия характерна для всех стран. Механизм осуществления этих целей весьма развит и включает государственную финансовую помощь, привлечение местных ассигнований, в том числе частного капитала, законодательные мероприятия, финансовые ограничения, штрафные санкции.

2. Социальная политика. В поле зрения — процессы и форма организации жизни людей общественного производства со стороны условий труда, быта и отдыха человека и развития личности вообще. Социальные различия в жизни населения подавляющего числа государств колоссальны. Отсюда поиск путей выравнивания уровней жизни между различными регионами и типами поселений, а также общее улучшение качества социальной среды составляют суть региональной политики в социальной сфере.

3. Демографическая политика. Она означает активное вмешательство государства, как в естественное, так и механическое движение населения с целью достижения специфических для регионов целей.

4. Экистическая (поселенческая) политика. Эстетика — наука об эффективном использовании территории конкретного региона путем оптимального размещения производств, коммуникаций и мест расселения с учетом природных, экономических, архитектурно-строительных и инженерно-технических факторов и условий. Обширность территории России нередко порождает иллюзию неактуальности проведения активной экистической политики в сравнении с небольшими по территории европейскими странами. Между тем именно в России, с ее огромными пространствами, осуществление дальновидной, научно обоснованной поселенческой политики способно сэкономить колоссальные средства.

5. Экологическая политика. Усиливающаяся концентрация производства, диктуемая объективными потребностями его развития, урбанизация и скученность населения, широкое применение синтетических материалов, которые не могут быть трансформированы природой, привели к резко возросшей нагрузке на окружающую среду.

6. Научно-техническая политика. В сферу региональной научно-технической политики попадают условия и факторы размещения центров научных исследований, взаимосвязи между местами концентрации НИОКР и размещением производительных сил, территориальные формы соединения науки и производства, региональные перемещения научных кадров. Структурирование региональной политики может производиться иначе: все зависит от критерия, положенного в его основу.

Иногда различают следующие виды региональной политики:

- 1) по целям (политика выравнивания уровней развития регионов, максимальное использование местных ресурсов);
- 2) по механизму (автоматическая — распределение по формуле, проблемная — по спецпрограммам; целевая — по конкретным регионам);
- 3) по средствам (финансовая, административная, инфраструктурная);
- 4) по адресату (региональные власти, организации, граждане).

К основным объектам региональной политики относятся.

- производственные (прежде всего предприятие как первичное звено общественного разделения труда),
- социальные (человек как представитель социума, семьи, этноса),
- денежно-финансовые (региональный бюджет, ассигнования частных лиц, иностранные инвестиции).

Субъектами региональной политики являются высшие органы государственного управления (Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ), а также федеральные министерства, агентства, службы. Среди федеральных министерств наибольший объем полномочий в рассматриваемой сфере имеют министерства экономического развития, финансов, регионального развития, промышленности и торговли, транспорта, сельского хозяйства, энергетики, природных ресурсов и экологии.

2. Финансовые и программно-целевые механизмы государственного регулирования регионального развития

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены следующие формы финансовой поддержки бюджетов регионов за счет федерального бюджета:

- дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности для регионов, не имеющих достаточных собственных доходов;
- субвенции и субсидии на финансирование отдельных целевых расходов;
- бюджетные кредиты;
- бюджетные ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении региональных бюджетов.

Дотации — средства, предоставляемые из бюджета вышестоящего уровня в случае недостаточности закрепленных и регулирующих доходов для формирования минимального бюджета нижестоящего территориального уровня. Выделение дотаций осуществляется в порядке бюджетного

регулирования на безвозмездной и безвозвратной основе, а их использование не имеет целевого назначения.

Субсидии выделяются на определенные цели на условиях софинансирования, т. е. долевого финансирования при условии использования на эти цели также и средств регионального бюджета.

Субвенции — бюджетные средства, предоставляемые бюджету нижнего уровня на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Например, они могут предоставляться на исполнение некоторых государственных (в том числе федеральных) полномочий, социальную помощь гражданам в соответствии с законодательством страны, поддержку организаций социальной сферы, осуществление контрольных функций и т. д.

Одной из форм субвенций является выделение средств отдельным крупнейшим городам на развитие метрополитенов, имеющих важное социальное значение и обеспечивающих транспортную подвижность широких слоев населения.

Могут предоставляться бюджетные ссуды на покрытие временного дефицита регионального бюджета с целью обеспечения своевременного финансирования предусмотренных затрат. В отличие от дотаций, субсидий и субвенций ссуды имеют возвратный характер и могут быть возмездными, т. е. с уплатой определенного процента за пользование денежными средствами.

Для поддержки субъектов Федерации в составе федерального бюджета выделяются специальные фонды.

Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации предназначен для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов. Данный фонд является наиболее крупным источником финансовых ресурсов для субъектов Федерации. Средства фонда распределяются на основе специальной методики, учитывающей налоговый потенциал каждого региона. Наиболее высокие дотации в расчете на одного жителя получают республики Северного Кавказа, Камчатка, Тыва, Алтай. Регионы-доноры средства из этого фонда не получают.

Федеральный фонд компенсаций используется для предоставления субвенций на выполнение регионами полномочий, которые являются федеральными, но переданы для реализации субъектам Федерации: регулирование использования водных ресурсов и объектов животного мира, поддержка противопожарной службы, милиции общественной безопасности и др. Средства данного фонда получают все регионы независимо от состояния обеспеченности собственными финансовыми ресурсами.

Федеральный фонд софинансирования социальных расходов включает средства для решения особо важных социальных проблем регионов: вы-

деление субсидий малообеспеченным гражданам на оплату услуг ЖКХ, поддержка реабилитированных лиц, тружеников тыла в период Великой Отечественной войны, ветеранов труда и т. д.

Федеральный фонд регионального развития предназначен для выравнивания обеспеченности регионов инженерной и социальной инфраструктурой. Средства фонда выделяются в виде субсидий на финансирование развития указанных объектов по методике, которая не является в достаточной степени формализованной и свободной от субъективизма.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов используется для поощрения регионов, которые осуществляют работу по повышению эффективности использования бюджетных средств.

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства включает средства для регионов, выполняющих преобразования в одном из самых проблемных видов экономической деятельности.

Кроме перечисленных специальных фондов по разделу бюджета «Межбюджетные трансферты» распределяются иные дотации и субвенции регионам на финансирование социально важных расходов. В целом система финансовой поддержки субъектов Федерации находится в стадии развития и постоянно трансформируется.

Особый порядок финансовой поддержки установлен для закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), которые получают средства федерального бюджета, минуя бюджеты соответствующих субъектов Федерации. Основная часть данных образований связана с выполнением работ по повышению обороноспособности страны. Состав финансируемых, ЗАТО и объемы их поддержки устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год.

Право на получение помощи из федерального бюджета имеют субъекты Федерации, в которых среднедушевые налоговые доходы не достигают определенного для данной территории минимального уровня. При этом учитываются объем валового регионального продукта на душу населения, стоимость жизни на территории, величина задолженности по заработной плате, уровень безработицы и другие факторы. То есть, по существу, принимаются во внимание минимальные социальные стандарты и гарантии, которые государство должно обеспечить каждому жителю страны. Для определения размеров трансфертов Министерство финансов РФ использует специальные методики, которые периодически пересматриваются.

Особой формой поддержки регионов с 2007 года стало выделение средств из инвестиционного фонда в составе федерального бюджета, которые предоставляются на реализацию крупных проектов государствен-

ного значения. Обязательным условием при этом является наличие других источников финансирования, в том числе внебюджетных.

Общие объемы средств, выделяемых из федерального бюджета на финансовую поддержку регионов, за последние годы значительно возросли. При этом различия в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации не сократились. Это обуславливает необходимость совершенствования данной системы. Финансовая помощь высокодотационным регионам может быть дополнена введением централизованного контроля за ее использованием, в том числе установлением внешнего управления бюджетами регионов. В принципе, стране необходима реализация фактического бюджетного федерализма, при котором не меньшинство, а большинство субъектов Федерации должно иметь собственные средства для осуществления закрепленных за ними полномочий.

Одной из форм региональной политики является установление налоговых льгот для отдельных регионов с целью развития определенных видов экономической деятельности. Это предусмотрено для поддержки данного вида деятельности на территориях нового освоения, когда существуют повышенные первоначальные капитальные затраты при небольших объемах реализации продукции.

Одним из инструментов региональной политики федеральных органов является регулирование ценообразования в монопольных видах деятельности. Например, федеральная служба по тарифам устанавливает цены на газ, подаваемый потребителям по системе трубопроводов, с учетом расстояния его транспортировки от мест добычи до пунктов реализации. Наиболее низкие цены на газ существуют в Ямало-Ненецком автономном округе — главном добывающем центре страны, наиболее высокие — в западных и южных регионах России. Федеральная служба по тарифам устанавливает пределы колебаний тарифов на электроэнергию в регионах страны с учетом затрат на производство данной продукции. Особые тарифы могут устанавливаться на перевозку товаров в отдельные регионы для некоторых видов грузов (каменного угля, легковых автомобилей, удобрений, зерна), тарифы на услуги аэронавигации и обслуживание самолетов в аэропортах, передачу теле- и радиосигнала, услуги морских портов.

Функцией федеральных органов является регулирование рынка труда, в частности, определение масштабов официального привлечения иностранной рабочей силы. Правительство Российской Федерации ежегодно устанавливает потребность в привлечении иностранных работников в целом по стране и для отдельных территорий. Оно устанавливает квоты для субъектов Федерации на использование граждан других государств для осуществления трудовой деятельности. Для отдельных регионов с напряженным положением на рынке труда величина этого показателя яв-

ляется незначительной и составляет только несколько десятков человек с учетом их профессиональной подготовки.

Правительство Российской Федерации в связи с осложнением ситуации на рынке труда в отдельных субъектах Федерации имеет право разрабатывать и реализовывать дополнительные мероприятия, направленные на снижение безработицы. С этой целью в составе федерального бюджета резервируются определенные денежные средства, что дает возможность оперативно вмешиваться в ситуации и предотвращать различные негативные последствия обострения социальной обстановки.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов Федерации составляет собственность региона в виде материальных объектов, денежных средств и другого имущества.

Основным средством реализации региональной политики является бюджет субъекта Федерации. Он представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для реализации полномочий, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации. Бюджетным кодексом Российской Федерации для всех регионов страны устанавливаются единые нормативы отчислений от федеральных налогов в региональные бюджеты. Проекты региональных бюджетов разрабатываются органами исполнительной власти (правительствами, администрациями) субъектов Федерации и утверждаются органами представительной власти (думами, законодательными собраниями и др.) субъектов Федерации.

Для стимулирования развития экономической деятельности органы власти субъектов Федерации могут использовать следующие механизмы:

- предоставление налоговых льгот;
- предоставление гарантий возврата кредитов, получаемых хозяйствующими субъектами в коммерческих банках;
- установление порядка пользования земельными участками или приобретения в собственность земельных участков;
- долевое участие в финансировании за счет бюджетных средств реализации отдельных инвестиционных проектов с последующим оформлением собственности региона.

В сфере налоговой политики субъекты Федерации и органы местного самоуправления имеют право устанавливать региональные и местные налоги. Региональные налоги предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, вводятся в действие органами власти субъектов Федерации и обязательны к уплате на территории соответствующего региона. Законодательство субъекта Федерации при этом определяет конкретные ставки налогов в пределах, указанных в Налоговом кодексе страны, а также порядок и сроки их уплаты, налоговые льготы и порядок их примене-

ния. Региональные налоги включают налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

Налог на имущество организаций может составлять не более 2,2% балансовой стоимости основных средств по их остаточной стоимости. Налоговый кодекс устанавливает перечень организаций, освобождаемых от данного налога: производители отдельных лекарств, организации инвалидов, государственные научные центры, организации уголовно-исполнительной системы. Освобождены от уплаты данного налога и магистральные трубопроводы.

Транспортный налог устанавливается в рублях за одну лошадиную силу таких транспортных средств как легковые и грузовые автомобили, автобусы, мотоциклы и мотороллеры, катера, моторные лодки, яхты, снегоходы, самолеты и вертолеты, другие самоходные машины и механизмы. Ставки налога дифференцированы в зависимости от мощности двигателей легковых автомобилей: чем она больше, тем выше налог. Базовые налоговые ставки, определенные Налоговым кодексом, могут быть увеличены или уменьшены законами субъекта Федерации, но не более чем в 5 раз. Плательщиками налога являются владельцы транспортных средств.

Налог на игорный бизнес взимался в субъектах Федерации до 1 июля 2009 года, однако после этой даты вся игорная деятельность должна быть сосредоточена только в специально определенных игорных зонах на территории страны.

В состав доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации зачисляются также местные налоги, состоящие из земельного налога и налога на имущество физических лиц. Земельный налог устанавливается в процентах от кадастровой стоимости земельных участков и составляет от 0,3 до 1,5%. Минимальная ставка налога применяется по отношению к землям сельскохозяйственного назначения, занятым жилым фондом и объектами инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства. Конкретные ставки устанавливаются нормативными актами представительных органов муниципальных образований.

Объектами обложения налогом на имущество физических лиц являются индивидуальные жилые дома, квартиры, дачи и иные строения, помещения и сооружения. Ставки налога устанавливаются в процентах от инвентарной стоимости имущества, размеры ставок составляют от 0,1 до 2% и определяются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Для стимулирования развития отдельных видов экономической деятельности, имеющих наиболее важное для региона значение, субъекты Федерации имеют право устанавливать налоговые льготы, предусматривающие:

- снижение налога на прибыль с 18 до 14% за счет средств, предназначенных для зачисления в региональные бюджеты;
- полное или частичное освобождение от уплаты налога на имущество организаций;
- полное или частичное освобождение от уплаты транспортного налога.

При этом установлено, что средства, высвобождающиеся у налогоплательщика в результате использования налоговых льгот, не могут превышать объем расходов в виде инвестиций, осуществленных налогоплательщиком в течение налогового периода. Другим требованием являлось сохранение налогоплательщиком среднесписочной численности работников (без внешних совместителей и работников, выполняющих работы по договорам) на уровне не ниже значения этого показателя за предыдущий год.

Субъекты Федерации устанавливают ставки налога, взимаемого при использовании упрощенной системы налогообложения доходов, уменьшенных на величину расходов. Конкретные ставки величины налога устанавливаются в каждом субъекте Федерации с учетом состояния бюджета региона.

Одним из важных средств достижения целей государства является реализация федеральных программ социально-экономического развития страны в целом и ее отдельных территорий.

С 2005 года особой формой реализуемых в России программ являются национальные проекты развития образования, здравоохранения, обеспечения населения страны жильем, развития сельского хозяйства. Для осуществления национальных проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях составлены планы мероприятий с указанием объемов и источников финансирования, определены ожидаемые результаты с указанием сроков их достижения.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации все субъекты Федерации должны иметь специальные схемы территориального планирования (СТП), главное назначение которых заключается в определении направлений использования всех территорий региона на ближайшие 10–15 лет. Схема определяет размещение объектов экономики, жилой застройки, транспортных коммуникаций, лесного фонда, сельскохозяйственных угодий, водных объектов, охраняемых территорий. СТП включает в себя как текстовые, так и картографические материалы, на которых указываются границы всех муниципальных образований, расположение земель различных категорий, выделяются территории для предстоящего строительства объектов различного назначения.

Органы власти регионов могут выделять приоритетные виды экономической деятельности, которым оказывается первоочередная поддержка. К ним могут относиться проекты создания высокотехнологичных производств, переработка местного сырья, развитие экспортных производств, переработка отходов, виды деятельности с высокой трудоемкостью для увеличения занятости населения. В некоторых случаях для получения бюджетной поддержки необходимо включение проекта в специальную региональную инвестиционную программу, а его реализаторы получают статус держателя инвестиционного проекта.

Важными требованиями, предъявляемыми инвесторами к региональному законодательству, являются стабильность правовых и хозяйственных условий деятельности, прозрачность и ясность устанавливаемых процедур, наличие механизмов контроля за соблюдением положений нормативных актов, определение процедур оспаривания неправомерных решений.

Во всех субъектах Федерации для осуществления регулирующего воздействия на состояние рынка труда функционируют службы занятости населения, которые выполняют следующие функции:

- регистрация безработных и оформление пособий по безработице;
- содействие поиску работы с использованием банков данных о вакансиях;
- обучение и переобучение кадров;
- организация общественных работ с финансированием из бюджетов.

На состояние региональных рынков труда оказывают влияние структура экономики, устойчивость спроса на производимую продукцию, наличие экспорта, инвестиционная привлекательность региона, социальная стабильность. Практика показывает, что наиболее благоприятная ситуация в данной сфере отмечается в регионах, имеющих крупное производство энергоресурсов, на которые существует относительно устойчивый спрос.

В сфере трудовых отношений субъекты Федерации имеют право устанавливать более высокие уровни минимальной заработной платы, чем в целом по Российской Федерации, но эти уровни не могут распространяться на организации, финансируемые из федерального бюджета. Введение повышенного минимума должно быть предусмотрено трехсторонним соглашением, заключаемым с участием органов исполнительной власти региона, работодателями и профсоюзами.

Одной из форм регулирования экономики является лицензирование, т. е. выдача разрешений на занятие отдельными видами деятельности. Лицензированию подлежат такие производства, которые имеют особо важное экономическое или социальное значение, могут нанести потенциальный ущерб государству, окружающей среде или потребителям, в ко-

торых сложно осуществлять текущий контроль за качеством продукции. Применение данного механизма предусмотрено Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» и рядом других законодательных актов (о недрах, банковской и страховой деятельности, нотариате и др.).

В России подлежат лицензированию более 100 видов деятельности, из которых наиболее важными являются: производство лекарств и оказание медицинской помощи, добыча полезных ископаемых, производство и реализация алкогольной продукции, банковская деятельность, эксплуатация пожароопасных и взрывоопасных объектов, деятельность пенсионных фондов и др. На подавляющее большинство видов деятельности лицензии выдаются федеральными органами и их территориальными подразделениями. Субъекты Федерации имеют право лицензировать розничную торговлю алкогольной продукцией, работу с ломом черных и цветных металлов, разведку и разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, нотариальную деятельность, проведение региональных лотерей.

Органы государственной власти субъектов Федерации участвуют в регулировании цен и тарифов на продукцию монопольных структур в следующих сферах:

- железнодорожные перевозки пассажиров в пригородном сообщении;
- пригородные и междугородные перевозки пассажиров автобусами;
- реализация природного и сжиженного газа населению;
- тарифы на перевозки пассажиров по местным речным и воздушным линиям при их дотировании из регионального бюджета;
- тарифы на услуги промышленного железнодорожного транспорта;
- плата за технический осмотр транспорта в ГИБДД;
- плата за услуги Ростехнадзора;
- плата за услуги противопожарной службы и др.

Региональные энергетические комиссии устанавливают тарифы на энергетическую и тепловую энергию с учетом ограничений, определяемых Федеральной службой по тарифам.

В отдаленных северных и восточных районах страны власти регионов имеют право регулировать цены на продукцию, доставляемую в период сезонного завоза по кредитованию данных поставок из бюджета.

Муниципальные органы власти регулируют тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства, тарифы на перевозку пассажиров внутри городов и других поселений, тарифы на ритуальные услуги.

Важным полномочием органов государственной власти субъектов Федерации является регулирование использования природных ресурсов, т. е. недр, лесов, земель, водных объектов и объектов животного мира.

В соответствии с Федеральным законом «О недрах» к полномочиям субъектов Федерации в сфере регулирования пользования недрами относятся: распоряжение совместно с федеральными органами фондом недр; разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы региона; создание и ведение территориальных фондов геологической информации; установление порядка пользования недрами при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых и участков недр местного значения, строительстве подземных сооружений местного значения и др.

Регионы самостоятельно определяют порядок пользования месторождениями общераспространенных полезных ископаемых, перечень данных ископаемых определяется совместно с федеральным органом управления фондом недр с учетом специфики региона. К общераспространенным относятся ископаемые, которые повсеместно встречаются в регионе, и в большинстве случаев они включают глины, песчаники, известняки, гравий, торф. Органы власти субъектов Федерации устанавливают также размеры платежей за добычу данных ископаемых, величину платы за участие в аукционе при получении права пользования недрами и платы за выдачу лицензии. Порядок пользования участками недр, находящимися в распоряжении субъекта Федерации, устанавливается законом субъекта Федерации и нормативными актами органа исполнительной власти региона.

Участки недр местного значения выделяются при строительстве подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В соответствии с «Лесным кодексом Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации в сфере лесных отношений относятся:

- владение, пользование и распоряжение лесными участками, находящимися в собственности регионов;
- установление размеров платы за пользование лесными ресурсами, в том числе за заготовку древесины;
- установление порядка заготовки пищевых лесных ресурсов.

Федеральные органы могут передавать субъектам Федерации исполнение отдельных полномочий Федерации, в том числе: разработку и утверждение лесных планов, лесохозяйственных регламентов, экспертизу проектов освоения лесов; предоставление в пользование лесных участков и продажу насаждений; организацию охраны и воспроизводства лесов; выдачу разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда и др. Для осуществления передаваемых

полномочий из федерального бюджета субъектам Федерации выделяют специальные субвенции.

Органы власти регионов проводят аукционы по предоставлению права пользования лесными ресурсами для заготовки древесины, рекреационной деятельности, сельскохозяйственных работ на землях лесного фонда, ведения охотничьего хозяйства.

В сфере водных отношений к полномочиям субъектов Федерации относятся:

- владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в собственности региона, и установление размеров платы за их использование;
- разработка и реализация региональных программ использования и охраны водных объектов;
- резервирование источников питьевого водоснабжения;
- осуществление регионального контроля и надзора за использованием водных объектов;
- утверждение правил плавания на маломерных судах и охраны жизни людей на водных объектах и др.

Так же, как и в других сферах, федеральные органы передают органам власти регионов исполнение отдельных полномочий в области водных отношений, в том числе предоставление в пользование и охрану водных объектов, находящихся в федеральной собственности.

Одной из наиболее важных экономических функций органов власти субъектов Федерации является регулирование отношений в связи с использованием земельных участков, находящихся в собственности регионов. Кроме того, органы власти субъектов Федерации распоряжаются земельными участками, если расположенные на них здания, строения, сооружения приватизировались из собственности субъекта Федерации, и земельными участками, предоставленными по решению органа власти субъекта Федерации.

Начальным этапом урегулирования земельных отношений являлось разграничение собственности на землю между органами власти федерального уровня, субъектов Федерации и муниципальных образований. Данный процесс еще не завершен из-за сложности процедур и разнообразия условий использования участков земли.

Субъекты Федерации могут устанавливать порядок определения цены продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности региона, определяют порядок формирования размера арендной платы и механизм ее внесения за использование участков, на которые собственность еще не разграничена. Органы власти регионов осуществляют

резервирование земельных участков из земель, находящихся в собственности субъекта Федерации для государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с федеральным законодательством земельные участки для жилищного строительства предоставляются на открытых аукционах.

Органы власти субъектов Федерации устанавливают квоты на объемы вылова водных биологических ресурсов в водоемах региона, осуществляют регулирование использования объектов животного мира, в том числе утверждают лимиты изъятия отдельных видов животных, организуют работу заказников, осуществляют охрану памятников природы.

Таким образом, органы власти регионов имеют достаточно широкий круг полномочий по регулированию различных сторон экономической деятельности.

Тема 6

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

1. Понятие «развитие». Цели и критерии социально-экономического развития региона

Термин «развитие» часто употребляется в следующих сочетаниях: экономическое развитие, социально-экономическое развитие, развитие экономики России (или другой страны), развитие региона, города. В каждом случае под развитием обычно подразумевается любое прогрессивное изменение, прежде всего в экономической сфере. Если изменение количественное, говорят об экономическом росте. При качественном изменении речь может идти о структурных изменениях или об изменении содержания развития, или о приобретении экономической системой новых характеристик.

Развитие региона — многомерный и многоаспектный процесс, который обычно рассматривается с точки зрения совокупности различных социальных и экономических целей. Даже если речь идет только об экономическом развитии, оно обычно рассматривается совместно с развитием социальным

В настоящее время основной целью экономического развития большинства стран мира и их регионов является улучшение качества жизни населения. Поэтому процесс социально-экономического развития включает в себя три важнейшие составляющие:

- повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
- создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
- увеличение степени свободы людей, в том числе их экономической свободы.

Последние две составляющие качества жизни не всегда учитываются при оценках степени социально-экономического развития стран и ре-

гионов, однако в последнее время в экономической науке и политической практике им придается все большее значение.

Соответственно целям развития регионов строится система критериев (характеристик развития) и показателей, которые измеряют эти критерии. Несмотря на некоторые различия между странами и регионами в иерархии ценностей и в целях развития, международные организации оценивают степень развития стран и регионов по некоторым универсальным интегральным показателям. Одним из таких показателей является индекс развития человека, разработанный в рамках Программы развития ООН. Данный показатель ранжирует страны по восходящей от 0 до 1. При этом для расчета используются три показателя экономического развития:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода.

На уровне региона можно рассматривать следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП (абсолютная величина и на душу населения) и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;
- продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, аптеками, больницами, диагностическими центрами и услугами скорой помощи, качество предоставляемых медицинских услуг);
- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;
- обогащение культурной жизни людей.

Стандартным способом оценки экономического развития региона является оценка уровня производства (к тому же, как правило, материального производства). Такая оценка является сегодня односторонней и недостаточной. Разработанные международными организациями подходы к оценке экономического развития стран заставляют при оценке уровня развития региона рассматривать не только объем производства, но и та-

кие, например, аспекты, как образование, здравоохранение, состояние окружающей среды, равенство возможностей в экономической сфере, личная свобода и культура жизни.

2. Методы управления региональным развитием

Органы власти любого уровня — региона, города или района — выполняют две основные функции: предоставление услуг жителям и предприятиям (содержание дорог, водо-, тепло-, энергоснабжение, уборка мусора, содержание парков, мест отдыха и пр.) и управление социально-экономическим развитием подведомственной территории.

Управление развитием может осуществляться с помощью разнообразного спектра стратегий, программ, конкретных действий и одноразовых управленческих решений, посредством которых местная администрация стремится стимулировать развитие экономики региона, создать новые рабочие места, увеличить налоговую базу, расширить возможности для определенных видов экономической активности, в которых заинтересовано местное сообщество (таблица 3).

Таблица 3

Управление функционированием и развитием

Объекты управления функционированием	Объекты управления развитием
<ul style="list-style-type: none"> • дороги; • уборка мусора; • водо-, газо-, тепло-, электроснабжение; • состояние и эксплуатация жилого фонда; • парки, благоустройство. 	<ul style="list-style-type: none"> • возникновение новых и развитие старых производств; • развитие городской инфраструктуры, прежде всего связи и коммуникаций; • занятость; • уровень благосостояния.

Все возможные методы воздействия региональной администрации на ход экономического развития можно сформулировать так (таблица 4):

- создание в регионе благоприятных общих условий для развития деловой активности;
- регулирование деловой активности;
- прямая кооперация администрации региона и бизнеса.

Таблица 4

Виды воздействия на экономическое развитие региона

Формирование общих условий бизнеса	Регулирование деловой активности	Прямая кооперация администрации и бизнеса
<ul style="list-style-type: none"> • транспорт; • связь; • гостиницы; • рекреация; • телекоммуникации; • региональная рыночная инфраструктура: <ul style="list-style-type: none"> — банки; — аудит; — страхование; — консультации. 	<ul style="list-style-type: none"> • зонирование; • правила землепользования; • налогообложение; • субсидии; • льготы; • гарантии. 	<ul style="list-style-type: none"> • совместные проекты; • взаимодействие с некоммерческими организациями: <ul style="list-style-type: none"> — торгово-промышленные палаты; — учебно-консультационные центры.

Рассмотрим эти методы управления региональным развитием.

1. Создание благоприятных общих условий для развития деловой активности. К таким условиям следует отнести рыночную инфраструктуру, наличие земли и соответствующих прав на нее для развития новых видов экономической активности, хорошо развитые транспорт, связь, офисное хозяйство и др.

В странах Запада администрация все чаще осуществляет инвестиции в региональную инфраструктуру, предпринимает определенные акции по реорганизации земельных участков, а также проводит работу в рамках регионального маркетинга для привлечения новых видов бизнеса в регион. Администрации российских регионов в условиях становления рыночных отношений помимо этих видов косвенного воздействия осуществляют прямую поддержку новых институтов, составляющих основу рыночной инфраструктуры.

Традиционными являются активные действия по созданию и укреплению инфраструктуры, которая является базовой для всех видов бизнеса: дороги, телефон, городские вокзалы, аэропорт и пр. По отношению к земле также можно совершать целенаправленные действия — объединять и дробить земельные участки, выкупать и продавать их, сдавать в аренду и даже передавать в безвозмездное пользование. От конкретных действий в отношении земли зависят как общее направление, так и интенсивность новой деловой активности в регионе.

Относительно самостоятельным фактором экономического развития любого региона в последнее время стал международный фактор: чем интенсивнее международные связи, тем больший импульс, как правило, получает экономическое развитие региона. Содействие международным связям и международной торговле, привлечение иностранных инвестиций

в регион становятся относительно самостоятельным и весьма эффективным инструментом экономического развития в целом.

2. Регулирование деловой активности. Администрация формирует побудительные мотивы предпринимателей с целью принятия ими необходимых для развития данного региона решений. Это достигается, в частности, путем уменьшения местных налогов либо предоставления дешевого капитала с помощью инструментов займа, субсидий, гарантий и даже прямых заимствований.

Данные методы воздействия на предпринимателей нередко подвергаются обоснованной критике. В частности, доказывается, что такие меры ведут к прямым потерям ресурсов регионов и не влияют в конечном счете на размещение новых видов бизнеса. Дело в том, что разница в условиях местного налогообложения, как правило, есть величина несоизмеримо меньшая, чем разница по другим условиям бизнеса (расположение, наличие близких поставщиков, близость рынков сбыта и пр.).

В целом стратегия налогового и прочего влияния оказывается эффективной лишь тогда, когда у властей имеется подробная информация, в том числе аналитическая, о состоянии того или иного бизнеса и о факторах, влияющих на принятие стратегических решений. Обычно подобной информации у администрации нет. Более того, информация такого рода обычно утаивается с целью получения налоговых и других льгот. Все это приводит к тому, что налоговые льготы становятся необоснованным и односторонним выигрышем бизнеса.

В то же время особый налоговый режим для новых инвестиционных проектов в современных российских условиях позволяет достичь весьма значимых результатов. Так, администрация Новгородской области установила налоговые льготы для инвестиций на территории области, получила существенный приток иностранных инвестиций, гарантирующих уже сегодня высокий потенциал экономического развития области в будущем.

К регулирующим воздействиям администрации относится установление правил пользования землей. Например, в 90-е годы в отечественной практике организации жилищного строительства стало правилом строительство «с нагрузкой», когда частный инвестор получал право на строительство (или капитальный ремонт здания) лишь в том случае, если соглашался определенную долю готового жилья передать городским властям, а также при условии восстановления или расширения общегородских сетей и коммуникаций.

Выделение соответствующих зон использования земли для жилищного строительства, для торговли и бизнес-центров, для промышленного использования оказывает влияние на частных инвесторов, планирующих развитие своей деловой активности. При планировании и осуществлении

того или иного строительства можно изменять обычные правила застройки, тем самым предоставляя конкретные льготы или высвобождая средства под те или иные программы.

Регулирование порядка застройки может дать весьма ощутимый эффект в длительной перспективе. Однако получение соответствующего эффекта возможно только при условии проработки стратегических планов развития города, при четком выделении долгосрочных и краткосрочных целей его развития.

3. Прямая кооперация администрации и бизнеса. В случае реализации крупных проектов развития городов иногда оказывается целесообразным непосредственное сотрудничество администрации и частных организаций. Примерами такого рода могут служить проекты «Сити» и «Манежная площадь» в Москве. Будучи масштабными долгосрочными проектами, способствующими развитию города в целом, они осуществляются совместными усилиями частных организаций и администрации города. В ряде случаев для координации деятельности в рамках одного проекта создается смешанная компания. Однако в смешанных компаниях всегда наблюдается конфликт интересов частного и общественного секторов, всегда сложно до конца согласовать интересы развития города конкретными интересами, связанными с извлечением прибыли. Чтобы избежать ненужного перекоса в сторону частных интересов прямая кооперация должна сопровождаться подробным и обоснованным процессом планирования, достаточно эффективным контролем, находиться под авторитетным и влиятельным руководством со стороны местной администрации.

Общемировой тенденцией последних лет стал рост числа организаций неправительственного, негосударственного характера, вовлеченных в решение проблем экономического развития регионов. Как правило, это бесприбыльные организации, которые могут оказывать помощь частному бизнесу, содействовать его развитию. К таким организациям можно отнести местные торгово-промышленные палаты, специализированные агентства по развитию или маркетингу региона. Кооперация администрации с такими организациями приносит пользу региону в целом.

Обеспечивая процесс экономического развития региона, руководители местной администрации подчас действуют как посредники, как «создатели коалиций», помощники реальных действующих лиц, используя разнообразные подходы к содействию экономическому развитию. Поэтому работа по экономическому развитию может и должна строиться с привлечением руководителей крупнейших предприятий и работодателей региона. В такой кооперации с руководителями предприятий региональная администрация может более эффективно решать вопросы обучения персонала, развития инфраструктуры, стимулирования малого и среднего бизнеса.

Тема 7

КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

1. Сущность кластерного подхода

Согласно теории американского экономиста Майкла Портера, кластер (от английского слова «cluster» — сгусток) — это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы государственного управления, инфраструктурные компании), действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга.

В кластере выделяют 4 группы участников: «ядро» кластера, дополняющие, обслуживающие и вспомогательные участники.

1. «Ядро» кластера составляют компании-производители основной продукции, вокруг которых центрируются остальные участники. Таковы автопроизводители в кластерах автомобилестроения, фермерские хозяйства и производители вина в агропромышленных кластерах, производители обуви в обувных кластерах и т. п.

2. Дополняющие (обеспечивающие) виды деятельности осуществляют компании, функционирование которых направлено на обеспечение деятельности основных производителей. Таковыми могут являться производители материалов и автокомпонентов в кластере автомобилестроения; производители программного обеспечения в кластере по производству компьютеров и проч.

3. «Обслуживающие» компании предоставляют сервисное обслуживание основных фирм-производителей кластера: финансовые, маркетинговые, консультационные, ремонтные и прочие услуги.

4. Вспомогательные участники — компании, наличие которых желательно для обеспечения экономического успеха кластера, но не является обязательным. К данной группе участников могут быть отнесены организации по сотрудничеству, в некоторых случаях таковыми могут являться научно-исследовательские институты, вузы и иные образовательные учреждения, исследовательские компании, центры коммерциализации разработок и трансфера технологий, инжиниринговые компании и т. д.

Согласно теории М. Портера производственная структура конкретного региона должна развиваться по направлению, позволяющему исполь-

зовать продукт одной отрасли для нужд других. Между всеми отраслями, представленными в данной местности, создаются устойчивые связи, позволяющие поддерживать эти отрасли и способствующие развитию общей экономики региона.

М. Портер считает, что кластеры могут оказывать влияние на конкурентоспособность в трех направлениях:

- повышают производительность фирм и отраслей;
- создают возможности для инновационного и производственного роста;
- стимулируют и облегчают формирование нового бизнеса, поддерживающего инновации и расширение кластера.

Особую роль в кластере играет государство, представленное федеральными и региональными органами власти, которые формируют институционально-правовые условия для реализации кластерных инициатив, организуют площадку для диалога и согласования интересов участников, предоставляют финансовую поддержку отдельным кластерным инициативам.

Кластерные системы характеризуются общими особенностями:

- наличие предприятия — лидера, определяющего долгосрочную хозяйственную, инновационную и иные стратегии всей региональной экономической системы;
- территориальная локализация основной массы хозяйствующих субъектов — участников кластерной системы;
- устойчивость стратегических хозяйственных связей в рамках кластерной системы, включая ее межрегиональные и международные связи;
- долгосрочная координация взаимодействия участников кластерной системы в рамках ее общенациональных и внутрирегиональных программ развития, инвестиционных проектов, инновационных процессов;
- наличие корпоративных систем управления, контроля бизнес-процессов, коллективного хозяйственного мониторинга.

Ключевое отличие кластера от, например, промышленного района в том, что компании кластера не только конкурируют между собой, но и сотрудничают, когда речь идёт о решении общих задач, от развития инфраструктуры до решения вопросов нехватки кадров необходимой квалификации. В таких условиях ключевую роль начинает играть неформализованная инфраструктура взаимодействия — социальные связи, уровень доверия между субъектами кластера.

Кластеры имеют цикл жизни, состоящий из четырех стадий:

- зарождающиеся (эмбриональные) кластеры — находящиеся на начальном этапе формирования;

- развивающиеся кластеры — сформированные и развивающиеся кластеры;
- зрелый кластеры — устойчивые и не имеющие потенциала к дальнейшему развитию;
- умирающие — сворачивающие свою деятельность.

Построение кластера может осуществляться в трех вариантах:

- «сверху вниз», когда определение стратегии кластера в целом и его ресурсная поддержка осуществляется «сверху»;
- «снизу вверх», когда отдельные проекты и программы, интегрируются и объединяются в кластер «снизу»;
- смешанный вариант, когда параллельно во времени сочетаются оба подхода.

2. Зарубежный опыт применения кластерного подхода

Ярчайшим примером применения кластерного подхода является создание Кремниевой долины в США, на территории которой располагаются более 87 тысяч компаний, десятки исследовательских центров и несколько образовательных учреждений. Кремниевая долина — высокотехнологичные компании, связанные с разработкой и производством компьютеров и их составляющих, особенно микропроцессоров, а также программного обеспечения, устройств мобильной связи, биотехнологии и т. п. Возникновение и развитие этого технологического центра связано с сосредоточением ведущих университетов, крупных городов на расстоянии менее часа езды, источников финансирования новых компаний, а также климатом средиземноморского типа. Это классический пример эффективного взаимодействия академической среды, бизнеса и кадрового обмена между научными центрами и бизнес сектором.

В странах ЕС насчитывается свыше 2 тыс. кластеров, в которых занято 38% его рабочей силы. Так, Финляндия, чья экономическая политика базируется на кластеризации, на протяжении нескольких лет занимает ведущие места в мировых рейтингах конкурентоспособности.

Под влиянием теории Майкла Портера в Финляндии Министерство торговли и промышленности разработало Национальную промышленную стратегию, что позволило совершить переход от макроэкономического регулирования к промышленной и технологически конкурентной политике, основанной на развитии кластеров.

В Италии большую популярность приобрели так называемые «индустриальные округа», которых сегодня насчитывается около 200. В них функционирует более 1 млн малых и средних предприятий, которые пре-

доставляют работу почти 6 млн людей. Большинство из этих «индустриальных округов» смогли стать мировыми лидерами на соответствующих узкоспециализированных рынках, увеличив свою долю на них до 50–80%.

Успешно действуют кластерные структуры в Германии (химия и машиностроение), во Франции (производство продуктов питания, косметики), в Канаде (биотехнологический кластер, информационно-телекоммуникационный кластер, кластер высоких технологий, мультимедийный кластер, винодельческий кластер, кластер пищевой промышленности).

На сегодняшний день весьма активно идет процесс формирования региональных кластеров в Юго-Восточной Азии и Китае, в частности, в Сингапуре (в области нефтехимии). «Ведущие предприятия в «Шанхайской зоне» КНР работают по специальной модели производства, когда предприятия кластера находятся в одном регионе, но при этом максимально используют природный, кадровый и интеграционный потенциалы соседних регионов».

В качестве одного из многочисленных примеров реализации кластерного подхода можно привести крупнейшие региональные кластеры Японии (таблица 5).

Таблица 5

Крупнейшие инновационно-технологические кластеры Японии

Кластеры	Сфера	Участники
Кластер Хоккайдо	Биотехнологии, информационные технологии	280 компаний и 15 университетов
Кинки (район агломерации Осака-Киото-Кобе)	1. Биотехнология 2. Окружающая среда	220 компаний и 34 университета 80 компаний и 5 университетов
Регион Тююку	Машиностроение	100 компаний и 9 университетов
Сикоку	Здоровье и благополучие (медицина)	260 компаний и 6 университетов
Регион Токио	Региональный промышленный восстановительный проект	970 компаний и 46 университетов
Кюсю (Силиконовый остров)	1. Переработка и окружающая среда 2. Силиконовый кластер (полупроводники)	170 компаний и 18 университетов 100 компаний и 18 университетов

Япония представляет собой интересный пример хорошо функционирующих кластеров, которые одновременно не только способствуют взаимодействию между связанными отраслями, но и жесткой конкуренции внутри каждой отдельной отрасли. Такое количество искусственно сформировать и удержать невозможно, эти предприятия — участники кластеров сами создаются и стремятся попасть в свой кластер.

Реализация кластерных стратегий предполагает наличие грантообразующих фондов (институтов, агентств), поддерживающих кластерные инициативы, бизнес-инкубаторов, технопарков, особых экономических зон, которые, по сути дела, являются катализаторами образования региональных кластеров (таблица 6).

Таблица 6

Анализ зарубежной практики создания региональных кластеров

Страна	Формы поддержки/реализации	Приоритетные направления
США	Национальный совет по конкурентоспособности, Институты сотрудничества Программа стратегического партнерства для экономического развития	Электроинженерия Аэрокосмическая промышленность Автомобилестроение
Германия	Федеральные программы в Землях	Автомобилестроение Биотехнологии
Италия	Промышленные округа	Текстиль Машиностроение Обувь Телекоммуникации
Франция	Орган по управлению развитием территорий Национально агентство планирования	Машиностроение Текстиль Деревообработка Производство продуктов питания и косметики
Финляндия	Национальная промышленная стратегия	Лесное хозяйство Цветная металлургия Энергетика Телекоммуникации Здравоохранение Строительство
Великобритания	Прогнозная технологическая программа	Автомобилестроение Электроника Химикаты Текстиль Деловые услуги
Китай	Комиссия по национальному развитию и реформам	Информационные технологии Микроэлектроника Новые материалы Биологические науки
Канада	Национальный исследовательский совет Агентства регионального развития (Кластерная стратегия)	Биотехнологии Телекоммуникации Виноделичество Пищевая промышленность

Окончание таблицы 6

Страна	Формы поддержки/реализации	Приоритетные направления
Япония	Центральная организация по обеспечению устойчивого развития и стимулированию развития промышленных кластеров	Автомобилестроение
Австрия	Инновационно-исследовательская программа (TIP) Австрийское деловое агентство	Автомобилестроение Промышленность Сфера услуг Образование
Индия	Национальная программа научно-технического развития	Программирование Информационные и коммуникационные технологии Фармацевтика Электронная промышленность

На сегодняшний день главенствуют две основные модели, в рамках которых осуществляется кластерная политика — либеральная и дирижистская (таблица 7).

Таблица 7

Модели кластерной политики

Модель	Страны	Характеристика
Дирижистская	Япония, Республика Корея, Сингапур, Швеция, Франция, Финляндия и Словения	Большую роль играет активная государственная (федеральная) политика развития кластеров
Либеральная	США, Великобритания, Австралия, Канада	Кластер рассматривается как рыночный организм. Роль федеральных властей заключается в снятии барьеров для его естественного развития

Основной принцип либеральной модели состоит в том, что кластер — это рыночный организм, роль государства достаточно минимальна, и сводится только к устранению препятствий для его естественного развития и не предполагает прямого государственного вмешательства.

В странах же с дирижистской политикой государство играет более активную роль в процессе формирования кластеров. Эта политика включает в себя комплекс мер — от выбора приоритетных направлений и финансирования программ по развитию региональных кластеров до целевого создания ключевых факторов их успешного развития. Таким образом, представители дирижистского направления самостоятельно выбирают регион для создания кластера, целенаправленно создают инфраструктуру для приоритетных кластеров, а также определяют объем его финансирования.

Следует подчеркнуть, что либеральная кластерная стратегия характерна для тех стран, которые по традиции проводят либеральную экономическую политику. К числу них можно отнести США, Великобританию, Австралию и Канаду.

Дирижистскую кластерную политику, соответственно, проводят власти тех стран, которые активно вовлечены в экономическую жизнь страны. Среди них, например, Франция, Корея, Сингапур, Япония, Швеция, Финляндия, Словения.

Можно выделить три отличия дирижистской модели кластерной политики от классической либеральной:

- выбор приоритетов. Дирижисты на государственном уровне выбирают отраслевые и региональные приоритеты и те кластеры, которые намерены развивать. Либеральная же кластерная политика выращивает кластеры, которые изначально были сформированы рынком;
- развитие инфраструктуры. Дирижисты целенаправленно создают инфраструктуру для приоритетных кластеров: университеты, научно-исследовательские институты, аэропорты, дороги. В странах с либеральной кластерной политикой правительства, напротив, крайне редко участвуют в создании инфраструктуры для кластеров;
- выбор региона, где создается кластер. Дирижисты самостоятельно выбирают регион для создания кластера, а также определяют объем финансирования. Либералы же создают стимулы для региональных властей, на которых лежит вся ответственность за создаваемый кластер.

3. Использование кластерного подхода в управлении развитием регионов России

На протяжении последних лет главной целью для развития нашей страны является переход от сырьевой экономики к инновационной. Одним из приоритетных направлений политики модернизации экономики в последние годы становится реализация кластерного подхода в регионах Российской Федерации. Кластерный подход, повышения конкурентоспособности экономического развития регионов, доказал свою эффективность в развитых странах.

Для оценки сильных и слабых сторон региона на первоначальном этапе, необходимо провести анализ по четырем основным направлениям: определить количество и квалификацию работников, а так же число учреждений, участвующих в данном секторе предполагаемого кластера; выявить

удельный вес локальных секторов в кластере и их удельный вес в регионе, стране; определить соотношение затрат и доходов по всей цепочке технологического процесса, от поставки сырья и материалов до реализации продукции; определить темпы роста кластера.

В 1995 г. на Национальной конференции по кластерам в Аризоне была предложена формула определения доминирующих кластеров, где концентрация производства должна достигать 40%, рост — 10, связи по кооперации — 10% среди предприятий-участников кластера.

В России в настоящее время кластерный подход начинает активно использоваться региональной властью в целях развития своих территорий. В частности, отдельные инициативы федерального центра содействуют формированию условий для кластеризации (создание особых экономических зон, разработка концепции кластерного развития РФ).

Существует ряд условий, которые могут, как способствовать, так и препятствовать развитию кластеров в России. Специалисты относят к позитивным условиям следующие: существование технологической и научных инфраструктур; психологическая готовность к кооперации. К сдерживающим факторам для развития кластеров относят: низкое качество бизнес климата, низкий уровень развития ассоциативных структур (торговых палат, промышленных ассоциаций), которые не справляются с задачей выработки и продвижения приоритетов и интересов регионального бизнеса; краткосрочный горизонт планирования — реальные выгоды от развития кластера появляются только через 5–7 лет.

На стадии формирования в России государственная кластерная политика использует инструменты, как либеральной, так и дирижистской модели.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. косвенно фиксирует несколько направлений кластерной политики:

- территориально-производственные кластеры, ориентированные на высокотехнологичные производства в приоритетных отраслях экономики, с концентрацией таких кластеров в урбанизированных регионах. Предлагается рассмотреть возможность поддержки формирования кластеров (в том числе финансовой, административной и инфраструктурной), продвижения их продукции на внутреннем и мировых рынках; формирование механизма поддержки создания и капитализации российских высокотехнологичных брендов, компенсации расходов на зарубежное патентование и защиту прав интеллектуальной собственности за рубежом;
- территориально-производственные кластеры на слабоосвоенных территориях, ориентированные на глубокую переработку сырья

и производство энергии с использованием современных технологий, включая нефтегазохимические кластеры, энергопромышленные кластеры на базе гидроэлектростанций, лесопромышленные кластеры и т. д.;

Формирование и развитие региональных кластеров в каждом отдельном случае является процессом поиска компромисса интересов всех его участников, которых можно свести к триаде «бизнес-государство-наука».

Проведен отбор 25 инновационных территориальных кластеров (таблица 8). При отборе использовались четыре блока критериев: научно-технологический и образовательный потенциал; производственный потенциал; качество жизни и уровень развития транспортной, энергетической, инженерной и жилищной инфраструктуры; уровень организационного развития кластера. Оценивался текущий уровень, перспективы развития, проработанность системы мероприятий по соответствующему направлению деятельности.

Таблица 8

Инновационные территориальные кластеры России

Регион	Кластер	Сектор
Калужская область	Кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины (г. Троицк)	Медицина и фармацевтика, радиационные технологии
Москва	Кластер ядерно-физических и нано технологий в г. Дубне Биотехнический инновационный территориальный кластер Пущино (г. Троицк)	Информационно-коммуникационные технологии, электроника Новые материалы, ядерные технологии
Московская область	Кластер ядерно-физических и нано технологий в г. Дубне Биотехнологический инновационный территориальный кластер Пущино Кластер «Физтех XXI» (г. Долгопрудный, г. Химки)	Ядерные технологии, новые материалы Медицина и фармацевтика, биотехнологии Новые материалы, медицина и фармацевтика, информационно-коммуникационные технологии
Архангельская область	Судостроительный инновационный территориальный кластер Архангельской области	Судостроение
Санкт-Петербург	Развитие информационных технологий, радиоэлектроники, приборостроения, средств связи и инфо телекоммуникаций Санкт-Петербурга	Информационно-коммуникационные технологии, электроника, приборостроение
Санкт-Петербург Ленинградская область	Кластер медицинской, фармацевтической промышленности. радиационных технологий Санкт-Петербурга	Радиационные технологии, медицина и фармацевтика

Продолжение таблицы 8

Регион	Кластер	Сектор
Нижегородская область	Нижегородский индустриальный инновационный кластер в области автомобилестроения и нефтехимии Саровский инновационный кластер	Нефтегазопереработка и нефтегазохимия. автомобилестроение Ядерные технологии, суперкомпьютерные технологии. лазерные технологии
Пермский край	Инновационный территориальный кластер ракетного двигателестроения «Техно полис «Новый Звездный»	Производство летательных и космических аппаратов. двигателестроение. новые материалы
Республика Башкортостан	Нефтехимический территориальный кластер	Нефтегазопереработка и нефтегазохимия
Республика Мордовия	Энергоэффективная светотехника и интеллектуальные системы управления освещением	Приборостроение
Республика Татарстан	Камский инновационный территориально- производственный кластер Республики Татарстан	Нефтегазопереработка и нефтегазохимия. автомобилестроение
Самарская область	Инновационный территориальный Аэрокосмический кластер Самарской области	Производство летательных и космических аппаратов
Ульяновская область	Консорциум «Научно-образовательно производственный кластер 7льяновск-Авиа*. Ядерно-инновационный кластер г. Димитровграда Ульяновской области	Производство летательных и космических аппаратов. новые материалы Ядерные технологии, радиационные технологии, новые материалы
Свердловская область	Титановый кластер Свердловской области	Новые материалы
Алтайский край	Алтайский биофармацевтический кластер	Медицина и фармацевтика
Кемеровская область	Комплексная переработка угля и техногенных отходов в Кемеровской области	Химическая промышленность, энергетика
Красноярский край	Кластер Инновационных технологий ЗАТО г. Железногорск	Ядерные технологии, производство летательных и космических аппаратов
Новосибирская область	Инновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области	Информационно-коммуникационные технологии, медицина и фармацевтика
Томская область	Фармацевтика, медицинская техника и информационные технолог» Томской области	Медицина и фармацевтика, информационно- коммуникационные технологии, электроника

Окончание таблицы 8

Регион	Кластер	Сектор
Хабаровский край	Инновационный территориальный кластер авиастроения и судостроения Хабаровского края	Производство летательных и космических аппаратов. судостроение

Кластерный подход все чаще используется при разработке региональных стратегий развития. Например, в Петербурге с 2000 года выполняется совместный российско-финский проект «Долгосрочная стратегия развития экономики Санкт-Петербурга». Теоретической базой исследования является модель «ромба» Майкла Портера. На ее основе был проведен анализ в отраслях городской экономики, выявлены их взаимосвязи, определены конкуренты. При этом учитывались такие факторы, как существующая структура неплатежей, дебиторская и кредиторская задолженности, износ основных фондов, наличие трудовых ресурсов, возможность привлечения инвестиций и т. д.

В итоге была создана модель основных городских кластеров. Сегодня в Петербурге их насчитается 9: энергетическое машиностроение, судостроение и судоремонт, пищевой, транспортный, туризм, деревообработка, программное обеспечение и информационные технологии, оптическое приборостроение, металлургия.

Главное, что дают кластеры — это возможность для бизнеса и для региона развиваться не по инерции. Стимулирование развития кластеров по силам любому региону. Однако важно понимать, что кластеры, как и любая другая привлекательная методика, могут принести результаты только тогда, когда они вписаны в более широкий контекст стратегий регионального развития.

Тема 8

СВОБОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ (СЭЗ) КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Особенности создания и типология СЭЗ

Предшественником понятия «свободная экономическая зона» было понятие «свободный порт», который представлял собой территорию порта, предназначенную для беспошлинного складирования товаров на период поиска покупателей для развития в первую очередь внутреннего рынка. Первый свободный порт появился в Генуе в 1595 г., затем в 1661 г. — в Венеции, в 1669 г. — в Марселе. В России такими портами впервые были объявлены в 1817 г. Одесса, в 1862 г. — Владивосток и в 1878 г. — Батуми.

Определение понятия «свободная экономическая зона» впервые официально было дано в мае 1973 г. в международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (г. КИОТО).

Свободная экономическая зона — 1) часть территории единого государства, на которой ввезенные товары обычно рассматриваются как товары, находящиеся за пределами таможенной территории по отношению к праву импорта, не облагаемые соответствующим налогом и не подвергающиеся обычному таможенному контролю; 2) особая территория, предназначенная служить местом для вложения прямых иностранных инвестиций.

Главными целями создания СЭЗ являются:

- формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций в принимающую страну;
- ускоренное развитие депрессивных районов;
- формирование условий для развития предпринимательства и рыночной инфраструктуры;
- использование мирового передового опыта современных технологий, производства и торговли;
- ускоренный подъем экономики отдельных регионов.

Для реализации целевых установок создания СЭЗ применяется достаточно широкий набор льгот и стимулов для иностранных инвесторов. Этот набор носит специфические оттенки в каждой зоне, но, как правило, везде предусматривает:

- полную или частичную отмену таможенных пошлин на определенный срок в зависимости от условий на ввоз сырья, оборудование, материалы и вывоз продукции;
- полное или частичное освобождение от налогов (федеральных, региональных) или налоговые льготы на определенный промежуток времени в зависимости от конкретных условий;
- свободный перевод прибыли и капитала из зоны;
- полную или частичную отмену налогов на доход иностранного персонала, работающего в зоне;
- области внешнеэкономической деятельности;
- предоставление льготных кредитов;
- предоставление в аренду земли, помещений, различных услуг по льготным тарифам;
- наличие необходимой инфраструктуры как для обеспечения функционирования деятельности в зоне, так и для проживания.

Следует отметить, что для ряда иностранных инвесторов льготные стимулы не имеют такого решающего значения, как это может показаться на первый взгляд, многие из них отдают предпочтение:

- политической и экономической стабильности в принимающей стране;
- культуре уважения частной собственности;
- традициям свободных международных соглашений и договоров.

В соответствии с поставленными целями определяются конфигурация специальной зоны, система льгот и стимулов, которая необходима для реализации поставленных целей. Число конкретных целей создания зоны, предопределяющих выбор системы льгот, должно быть ограничено и четко определено. Множественность и неясность целей ведут к необоснованному распространению льгот практически на все виды хозяйственной деятельности и нивелируют предполагаемый эффект. СЭЗ создаются по единой логической схеме, включающей в себя поощрение определенных видов и направлений хозяйственной деятельности путем их селективной поддержки.

В настоящее время за рубежом наиболее распространены следующие типы СЭЗ:

- свободные таможенные зоны (СТЗ);
- зоны экспортного производства (ЗЭП);
- технико-внедренческие зоны (ТВЗ);
- зоны свободной торговли (ЗСТ).

На практике в «чистом виде» перечисленные выше зоны встречаются редко, чаще всего действующие зоны представляют собой сочетание ряда элементов названных зон.

Свободные таможенные зоны — зоны, охватывающие ограниченные участки таможенной территории страны, в пределах которых вводится льготный (по сравнению с общим) режим внешнеэкономической деятельности путем применения таможенных, налоговых и других льгот.

Первоначально СТЗ создавались на пересечениях крупных международных транспортных коридоров. Первый зарубежный прецедент — беспошлинные магазины в крупных международных аэропортах. Достаточно часто под СТЗ понимались и свободные торговые зоны (СТЗ) или зоны свободной торговли (ЗСТ).

В США в 1934 г. законодательно были созданы зоны, первоначально использовавшиеся как транзитные (склады для хранения, переупаковки или незначительной обработки товаров, предназначенных для реэкспорта).

В развивающихся странах можно отметить такую СТЗ, как Колон в Панаме, являющуюся вторым в мире (после Гонконга) центром беспошлинной торговли.

Зоны такого типа являются наиболее простыми видами организации СТЗ, так как требуют минимального объема капиталовложений на их создание.

Зоны экспортного производства представляют собой ограниченные участки таможенной территории страны, в пределах которых вводится льготный (по сравнению с общим) режим хозяйственной деятельности для предприятий, вывозящих за ее пределы продукцию собственного производства, в конечной цене которой величина стоимости, добавленной на территории зоны, составляет определенный размер.

Основные цели таких зон — создание ориентированного главным образом на внешнюю торговлю производства (зачастую на местном сырье), получение свободной конвертируемой валюты, организация производств, занимающихся импортом, конверсия оборонных предприятий и др. В некоторых источниках к этому виду СЭЗ относят экспортно-производственные и экспортно-промышленные зоны, а также зоны поощрения экспорта.

Одна из первых ЗЭП была создана в 1965 г. на Тайване, а к началу 1990 г. в развивающихся странах насчитывалось уже около 300 подобных зон. В них было занято более 2 млн человек, а объем экспорта составлял 15 млрд долл.

Многие специалисты сходятся во мнении, что благодаря таким зонам практически осуществляется экспорт дешевой рабочей силы, причем без перемещения ее в другие страны, что снимает с них ряд негативных проблем, возникающих с присутствием рабочих-иностранцев.

Технико-внедренческие зоны — одна из наиболее распространенных форм образования и функционирования модели научно-производственного центра, реализующего инновационные разработки в строго ограни-

ченной зоне. ТВЗ, как правило, должны иметь крупные предприятия самых передовых отраслей, научные центры, а также обладать достаточной численностью населения и развитой инфраструктурой. Наиболее близкими к данной модели зон являются научные парки и технополисы.

Зоны свободной торговли — часть территории страны, выделенная для проведения операций по приему, складированию, обработке, упаковке, маркировке, контролю качества, доработки импортируемых товаров для дальнейшего сбыта на внутреннем рынке. Аналогичные операции ЗСТ осуществляют по отношению к экспортируемым товарам. Анализ существующих ЗСТ показывает, что, как правило, они создаются в морских портах, аэропортах, местах пересечения транспортных коммуникаций, приграничных регионах.

Регулирование деятельности свободных экономических зон осуществляется через либерализованное внешнеторговое, налоговое, валютное и трудовое законодательство.

Каждому типу зон соответствует свой набор базовых льгот и стимулов, которые дополняются специальными формами поощрения, которые направлены на решение конкретных задач (например, ускоренное создание транспортной инфраструктуры), либо на стимулирование отдельных видов деятельности (банковские услуги и т. д.), либо на привлечение в зону инвесторов определенного типа (мелких или крупных).

Можно выделить четыре группы льгот:

- внешнеторговые льготы, предусматривающие введение особого таможенно-тарифного режима (снижение или отмену экспортно-импортных пошлин) и упрощение порядка осуществления внешне-торговых операций;
- фискальные льготы, содержащие нормы, связанные с налоговым стимулированием конкретных видов деятельности или поведения предпринимателей. Эти льготы могут касаться налоговой базы (прибыль, доход, стоимость имущества), отдельных ее компонентов (амортизационные отчисления, издержки на заработную плату, НИОКР, транспорт), уровня налоговых ставок, постоянного или временного освобождения от налогообложения;
- финансовые льготы, включающие различные формы субсидий, представляемых в виде низких цен на коммунальные услуги, снижения арендной платы за пользование земельными участками и производственными помещениями, а также за счет бюджетных средств и преференциальных государственных кредитов;
- административные льготы, предоставляемые администрацией зоны с целью упрощения процедур регистрации предприятий и режима въезда-выезда иностранных граждан, а также оказания различных услуг.

Льготы могут применяться в самых различных комбинациях. Опыт показывает, что в относительно крупных производственных зонах целесообразнее использовать не территориальный, а функциональный подход, когда преференции получают не все находящиеся на территории предприятия, а только те, которые отвечают целям и задачам развития зоны.

2. Зарубежный опыт создания и регулирования СЭЗ

Современная история создания СЭЗ началась в конце 1950-х гг., когда правительство Ирландии объявило о создании в международном аэропорту Шэннон, зоны свободной торговли, в которой иностранным бизнесменам разрешалось строить предприятия. Благодаря удобствам транспортно-географического положения находящегося на трансатлантическом воздушном пути аэропорта и представлению целого ряда льгот для инвесторов эта зона довольно быстро достигла успехов. В настоящее время данная СЭЗ представляет собой высокоразвитый промышленный центр, в составе которого в основном высокотехнологические предприятия, где действует свыше 100 иностранных фирм и трудится более 6 тыс. человек.

В конце 1970-х годов впервые в мире в Китае — стране социалистической ориентации было заявлено о создании СЭЗ. Изначально зоны создавались в приморских районах как экспериментальные площадки. Согласно китайским теоретическим разработкам процесс формирования СЭЗ предполагал три этапа общей продолжительностью 20–25 лет:

I этап (до 10 лет) — формирование первичной инфраструктуры, начало привлечения иностранного капитала (особенно через механизм создания совместных предприятий), создание правовой основы для сотрудничества с зарубежными компаниями.

II этап (до 8 лет) — СЭЗ, опираясь на иностранные инвестиции, переходят к сбыту своей продукции на внешнем рынке. Доля местной торговли, мелкого сельскохозяйственного и промышленного производства сужается, а доля крупной промышленности в сочетании с внешней торговлей растет. При этом 50–60% инвестиций предполагается иметь за счет иностранного капитала, а на экспорт направить не менее 70% произведенной продукции.

III этап (5–7 лет) — переход от трудоемких производств к наукоемким производствам, базирующимся на передовой технологии.

С 1990 г. в Китае начали создаваться беспошлинные зоны, а с 1992 г. 13 приграничных городов получили статус «открытых» для внешнего мира с применением тех же льгот, что и для приморских зон (зоны технико-экономического развития).

За годы своего существования СЭЗ Китая привлекли десятки миллионов долларов в инвестиции, которые в сочетании с государственными и частными отечественными инвестициями позволили:

- создать высокотехнологичные производства;
- развить экспорт;
- освоить передовой опыт управления;
- стать маяками рыночной экономики и технического прогресса для всей страны.

В начале 1970-х годов в Южной Корее появились СЭЗ, которые сыграли положительную роль в становлении новой индустриальной страны. Ставка была сделана на привлечение в экономику страны иностранного капитала, для чего хорошо была продумана система стимулирования его притока. Данная система прошла два этапа.

I этап (1962–1984). Все иностранные инвесторы пользовались:

- налоговыми льготами (снижение на 50% подоходного налога, корпоративного налога и налога на собственность);
- освобождением от таможенных пошлин;
- освобождением от налога на добавленную стоимость на импортируемое оборудование.

II этап (с июня 1984 г.). Введен режим налогообложения, стимулирующий развитие только отраслей высокой технологии. Кроме этого в число льгот стало входить:

- подоходный налог. Иностранцы граждане, работающие на совместных предприятиях или на предприятиях со 100%-ным иностранным капиталом, освобождались от уплаты подоходного налога;
- корпоративный налог. Предприятия со 100%-ным иностранным капиталом освобождались от уплаты налогов на собственность и корпоративного налога;
- дивиденды в течение пяти сроков были освобождены от налогов, а в последующие три года налог взимается в размере 50%.

История создания СЭЗ в Польше начинается с 20 сентября 1994 г., когда появилась соответствующая правовая основа. Главная цель создания СЭЗ в Польше — ускоренное экономическое развитие части территории страны, которое достигается:

- развитием определенной сферы хозяйственной деятельности;
- использованием в национальной экономике новых технических и технологических решений;
- увеличением конкурентной способности производимых товаров, услуг и продуктов;
- созданием соответствующей инфраструктуры, новых рабочих мест;

- освоением неиспользованных полезных ископаемых, но при условии соблюдения экологического равновесия.

Одна из первых СЭЗ была создана в Гданьском порту в 1995 г.

Правительство Польши самостоятельно определяет льготы и период их действия (от 10 до 20 лет). В настоящее время создано около 20 зон, называемых специальными экономическими зонами (СЭЗ), в состав которых вошло свыше 80 инвесторов, представителей как от малого бизнеса, так и от крупных международных концернов, которые предоставили инвестиций на сумму более 3,9 млрд злотых и создали 12 тыс. новых рабочих мест.

Подводя итог рассмотрения опыта развития зарубежных СЭЗ, следует отметить, что процесс их создания наиболее быстрыми темпами распространяется в последние два десятилетия, особенно в развивающихся странах. Управление этими зонами осуществляется специальными комитетами, которые разрабатывают комплексные планы и контролируют их выполнение, проводят экспертизы и утверждают инвестиционные проекты, контролируют распределение земли, регулируют обеспечение кадрами.

Вместе с тем в мировой практике есть немало примеров малой результативности СЭЗ главным образом из-за слабого начального инвестиционного толчка, несистемного введения экономических льгот, недостаточной конкурентоспособности создаваемых производств по сравнению с другими регионами внутри страны и за рубежом, неконтролируемого развития теневой экономической деятельности.

Анализ опыта функционирования СЭЗ показывает, что в своем развитии зоны, как правило, проходят четыре стадии:

- стадия создания, когда формируется инфраструктура, идет активный процесс притока иностранного капитала;
- стадия развития, в которой наблюдается замедление притока иностранного капитала при быстром одновременном росте экспорта;
- стадия зрелости: прекращение роста иностранных инвестиций вследствие заполнения свободных рыночных ниш, вытеснение мелких фирм более крупными с передовой технологией, расширение связей с внезональным пространством;
- стадия упадка: сокращение иностранных инвестиций в результате сближения режима хозяйственной деятельности в зонах и вне их, а также истечения срока налоговых льгот, расширение участия в зонах национального капитала.

В течение жизненного цикла зоны, составляющего порядка 20–30 лет, она должна решить поставленные перед ней задачи, после чего особый режим хозяйствования зоны отменяется, зона по уровню ее экономического развития фактически сливается с развитым на ее основе внезональным пространством.

Механизм управления СЭЗ может включать два типа органов управления:

- администрация зоны, выполняющая функции организационно-правового и хозяйственного регулирования;
- корпорация развития зоны, решающая проблемы развития территории.

Корпорация зоны, как правило, действует на коммерческих принципах. В ее задачи входят: представление хозяйственных интересов зоны внутри страны и вне ее; решение вопросов размещения новых производств; обеспечение привлечения и профессиональной подготовки трудовых ресурсов; строительство и эксплуатация объектов инфраструктуры; обустройство и сдача в аренду земельных участков; создание специализированных (торговых, снабженческих, строительных, транспортных, информационных и пр.) организаций.

Опыт создания свободных экономических зон в разных странах показал, что они могут стать фактором роста региона, однако эффект открытия СЭЗ достигается по прошествии нескольких лет и при наличии указанных выше условий, определяющих успешность зоны.

3. Создание и функционирование СЭЗ в России

Россия значительно позже других стран мира перешла к созданию СЭЗ, осознав значение этого направления для своего экономического развития.

Первым этапом становления СЭЗ в России можно считать конец 1980-х гг., когда в рамках активизации внешнеэкономической политики через создание совместных предприятий появились формально допустимые возможности создания зон свободного предпринимательства.

Второй пик популярности пришелся на начало 1990-х гг. Цели создания СЭЗ в этот период носили расплывчатый характер и включали развитие территории, привлечение иностранного капитала, рыночные нововведения. Отбор данных территорий проходил стихийно, а размеры зон колебались от небольших участков до территорий крупных областей.

В конце 2000-х годов высокую популярность получили особые экономические зоны как инструмент ускоренного экономического роста в регионах, созданные Министерством экономического развития на основании федерального закона № ФЗ-116 от 22 июля 2005 г. Особые экономические зоны — это территории, которые государство наделяет особым юридическим статусом и экономическими льготами для привлечения российских и зарубежных инвесторов в приоритетные для России отрасли.

На территории ОЭЗ действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности (рисунок):

Особый административный режим	Снижение административных барьеров, принцип одного окна
Особый налоговый режим	Снижение ставок на прибыль и социальных взносов, освобождение от земельного и транспортного налогов на 5 лет
Особый таможенный режим	Режим свободной таможенной зоны
Вся необходимая инфраструктура	Офисные помещения, газ, вода, энергия и т.д.
Гарантии	Неизменность предоставленных преференций гарантируется Правительством Российской Федерации
Прозрачная система управления ОЭЗ	Задействованные в управлении органы: Минэкономразвития России, АОА «ОЭЗ», субъекты Российской Федерации
Доступ к квалифицированным кадровым ресурсам	Научные и образовательные центры



Снижение издержек инвестора ОЭЗ до 30%

Рисунок. Режим предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ России

- Инвесторы получают созданную за счет средств государственного бюджета инфраструктуру для развития бизнеса, что позволяет снизить издержки на создание нового производства
- Благодаря режиму свободной таможенной зоны резиденты получают значительные таможенные льготы
- Предоставляется ряд налоговых преференций
- Система администрирования «одно окно» позволяет упростить взаимодействие с государственными регулирующими органами

Все ОЭЗ можно разделить на две группы: замкнутые и интеграционные. К **замкнутым ОЭЗ** относятся территории обособленные и в географическом плане, острова, полуострова, в редких случаях они организуются внутри городов. Все, что производится в этих зонах, направляется на экспорт. **Интеграционные ОЭЗ** имеют разного уровня взаимосвязи с экономикой родной страны и других государств.

Согласно выполняемым функциям особые экономические зоны разделяются на:

Промышленно-производственные. На обособленной территории развиваются выбранные виды производства. Инвесторы, вкладывающие

средства в эти направления, получают льготы и преимущества. Близость к ресурсной базе для производства, доступ к готовой инфраструктуре и основным транспортным артериям — это лишь основные характеристики промышленных (промышленно-производственных) зон, определяющие их преимущества. Размещение производства на территории промышленных зон позволяет повысить конкурентоспособность продукции на российском рынке за счет снижения издержек. В числе приоритетных направлений деятельности промышленных зон производство автомобилей и автокомпонентов, строительных материалов, химической и нефтехимической продукции, бытовой техники и торгового оборудования.

Технико-внедренческие. Предназначены для размещения научно-исследовательских организаций, конструкторских бюро. Сюда же относятся технополисы и технопарки. Главная задача — развитие инновационных проектов, научного прогресса, разработка новых продуктов технологий и решений. Создание комфортных условий необходимо для привлечения зарубежных специалистов и их достижений.

Инновационные ОЭЗ расположены в крупнейших научно-образовательных центрах, имеющих богатые научные традиции и признанные исследовательские школы, открывает большие возможности для развития инновационного бизнеса, производства наукоемкой продукции и вывода её на российские и международные рынки. Пакет таможенных льгот и налоговых преференций, доступ к профессиональным кадровым ресурсам наряду с растущим спросом на новые технологии и модернизацию различных отраслей российской экономики делает инновационные ОЭЗ привлекательными для венчурных фондов, а также разработчиков и производителей высокотехнологичной продукции.

Приоритетными направлениями развития инновационных зон являются нано- и биотехнологии, медицинские технологии, электроника и средства связи, информационные технологии, точное и аналитическое приборостроение; ядерная физика.

Туристско-рекреационные. Части территории страны, где целесообразно развивать туризм: имеются исторически и культурно значимые места, зоны активного отдыха и т. д.

Располагаясь в самых живописных и востребованных туристами регионах России, туристические (туристско-рекреационные) ОЭЗ предлагают благоприятные условия для организации туристического, спортивного, рекреационного и других видов бизнеса.

Портовые. В данную группу входят зоны свободной торговли, освобожденные от таможенных пошлин. Как правило, это территории морских портов, аэропортов. Создаются особые условия для бизнеса, связанного

с транспортировкой, упаковкой, сортировкой и хранением товаров, проведением контроля качества.

Портовые ОЭЗ находятся в непосредственной близости от основных глобальных транзитных коридоров. Их положение позволяет получить доступ к быстрорастущему рынку крайне востребованных портово-логистических услуг как на Дальнем Востоке, так и в центральной части России. Создается сроком на 49 лет.

Всего на 1 января 2016 года в России действовали 33 особые экономические зоны: 9 промышленно-производственных, 6 технико-внедренческих, 3 портовых и 15 туристско-рекреационных.

Промышленные зоны созданы на территории Елабужского района Республики Татарстан (ОЭЗ «Алабуга») и Грязинского района Липецкой области (ОЭЗ «Липецк»), в Самарской области (Тольятти (особая экономическая зона)), «Титановая долина» (Верхняя Салда, Свердловская область), «Ступино квадрат» в Ступинском муниципальном районе Московской области.

Шесть инновационных зон располагается на территории Татарстана, Томска, Санкт-Петербурга, Москвы (Зеленограда), Дубны и Фрязино (Московская область).

Семь туристических зон располагаются на территории Иркутской области, Алтайского края, Республики Алтай, Республики Бурятия, Калининградской области, Ставропольского края, Приморского края. Еще шесть вновь созданных ОЭЗ располагаются в Северо-Кавказском федеральном округе.

Отличительной особенностью особой экономической зоны на базе аэропорта «Ульяновск-Восточный» является её близость к предприятиям ульяновского авиационного кластера. Это создаёт предпосылки для развития проектов, связанных с техническим обслуживанием и переоборудованием воздушных судов.

Основное направление развития портово-логистической зоны в Хабаровском крае — формирование современного многопрофильного портового, судоремонтного центра, который опирается на удобное географическое положение и уже существующую инфраструктурную базу.

На территории ОЭЗ «Мурманск» возможно строительство контейнерного терминала, модернизация действующих и возведение новых портовых мощностей по приему, перевалке и погрузке насыпных и наливных грузов. Кроме того, возможна сборка буровых установок, что имеет большое значение для успешного освоения шельфовых месторождений нефти и газа.

ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие «регион» в отечественной и зарубежной литературе. Новые парадигмы региона.
2. Административно-территориальное районирование России.
3. Общее экономическое районирование России.
4. Проблемные регионы России понятие, классификация.
5. Отраслевая структура экономики региона.
6. Территориальная структура экономики региона.
7. Природно-ресурсный и экологический потенциал региона: характеристика, методы оценки и управление.
8. Потенциал реального сектора экономики в регионе.
9. Инфраструктура региона.
10. Рыночная инфраструктура: понятие, классификации.
11. Сущность и виды межрегиональных связей.
12. Сущность развития региона. Цели и показатели регионального развития.
13. Методы управления региональным развитием.
14. Региональная политика: цели, методы реализации.
15. Зарубежный опыт проведения региональной политики: «политика выравнивания уровней развития регионов», «теория полюсов роста».
16. Программно-целевое регулирование развития регионов: этапы разработки программ, классификация региональных программ.
17. Особые экономические зоны России.
18. Принципы экономического механизма создания и функционирования СЭЗ в России.
19. Система управления СЭЗ. Функции и объекты управления ОЭЗ.
20. Сущность и цели регионального управления.
21. Принципы и методы регионального управления.
22. Государственное управление на уровне субъекта.
23. Региональные интересы в управлении. Сферы управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Алтайский край в цифрах. 2011–2015 : краткий стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2016. — 248 с.

2. Дмитриев Ю. А., Васильева Л. П. Региональная экономика : учебник. — М. : КНОРУС, 2016. — 264 с.

3. Корчагина И. А. Региональное управление и территориальное планирование : учебное пособие. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2014. — 225 с.

4. Курнышев В. В., Глушкова В. Г. Региональная экономика. Основы теории и методы исследования : учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : КНОРУС, 2011. — 272 с.

5. Региональное управление и территориальное планирование : учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. Н. Шедько, Р. Г. Погребняк, Е. С. Пожидаева [и др.] ; под ред. Ю. Н. Шедько. — М. : Юрайт, 2016. — 503 с.

6. Хмелева Г. А., Семёнычев В. К. Региональное управление и территориальное планирование : учеб. пособие. — М. : ИНФРА-М, 2015. — 224 с.

7. Социально-экономическое положение Алтайского края. 2015 год. Стат. докл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Б., 2016. — 156 с.

8. Статистический ежегодник. Алтайский край. 2010–2014 : стат. сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2015. — 416 с.

ГЛОССАРИЙ

Агломерация — территориальное образование, интегрирующее промышленные и транспортные узлы, системы коммуникаций, города и населенные пункты.

Административно-территориальное деление субъектов — деление субъектов федерации на более мелкие административно-территориальные образования (административные районы, города, городские районы, поселки городского типа, сельские администрации).

Административно-территориальные единицы — регионы, являющиеся объектом государственного управления, границы и статус которых закреплены административным способом.

Административные методы воздействия — воздействие на систему общественных отношений и каждого хозяйствующего субъекта с помощью регламентирующих, командных и нормативных актов — законов, приказов, инструкций, указаний, постановлений, директивных планов и т. п.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации.

Валовой региональный продукт — стоимость конечных товаров и услуг в рыночных ценах (ценах покупателя), произведенных резидентами данного региона за определенный промежуток времени.

Внебюджетный фонд — обособленная часть финансовых ресурсов региона, не входящая в состав регионального бюджета и имеющая самостоятельные источники формирования и целевое направление использования.

Государственный внебюджетный фонд — форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Государственный минимальный социальный стандарт — установленный законодательством Российской Федерации минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека.

Депрессивные регионы — регионы, имеющие более низкие, чем в среднем по стране, социально-экономические показатели.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Дотации — средства, предоставляемые бюджетам нижестоящего уровня из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федера-

ции в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Европа регионов — это переход к единому политическому и экономическому пространству, к единому союзному государству, к системе напрямую воздействующих регионов.

Закрытое административно-территориальное образование — это особая форма территориальной организации, регулируемая законом РФ, действует в городах и поселках оборонного и атомно-промышленного профиля. Требование секретности, финансирования их деятельности и социальной поддержки проживающего населения.

Инвестиционный потенциал региона — совокупность характеристик, учитывающих основные экономические параметры региона (природные ресурсы, трудовые ресурсы, основные фонды, производственная и непроизводственная инфраструктура и т. д.).

Консолидированный бюджет — это объединение бюджетов данного уровня (региональных бюджетов) и бюджета более высокого уровня (федерального).

Кризисный регион — это территория, подвергшееся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, регион широкомасштабных общественно-политических конфликтов, вызывающих разрушение накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной эмиграции населения, регион, в котором глубина экономического кризиса может вызвать необратимые социальные и политические деформации.

Межбюджетный трансферт — он предназначен для сглаживания различий регионов по бюджетной обеспеченности доходами относительно потребностей в расходах, вытекающих из бюджетных полномочий.

Налоговая льгота — это снижение налогового бремени с целью стимулирования развития той или иной экономической деятельности.

Объект государственной региональной политики — регион, в отношении которого осуществляется установленная настоящим федеральным законом и принятыми в соответствии с ним другими федеральными законами государственная региональная политика.

Объект региональной экономической политики — это региональные (пространственные) неравенства, различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т. д.

Отрасли специализации (базовые отрасли) — отрасли регионально-го хозяйства, развитие которых ориентировано на внешний для региона рынок.

Отсталый слаборазвитый регион — это регион, имеющий традиционно-низкий уровень жизни по сравнению с основной массой регионов страны, находящийся в состоянии длительного застоя, с низкой интенсивностью хозяйственной деятельности, малодиверсифицированная отраслевая структура промышленности, слабый научно-технический потенциал, малоразвитая социальная сфера.

Пионерные регионы — регионы нового освоения.

Полюс роста — центры и ареалы экономического пространства, где размещаются предприятия лидирующих отраслей, притягивающие факторы производства, так как обеспечивают наиболее эффективное их использование, что ведет к формированию полюсов экономического роста; некоторый набор отраслей, способных генерировать экономический рост и распространять его на взаимосвязанные с ними элементы хозяйства, расположенные на определенной территории.

Предмет ведения субъекта Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (далее — предмет совместного ведения) — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Приграничный регион — территория, испытывающая существенное влияние государственной границы, основными функциями которой являются барьерная, фильтрующая, контактная.

Проблемный регион — это территория, которая самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал и поэтому требует активной поддержки со стороны государства.

Регион — это территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т. е. наличием политико-административных органов управления.

Региональная политика — это система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Региональная программа — сочетание макроэкономических и микроэкономических инструментов регионального развития, способствующих

щее ускоренному экономическому развитию региона, подтягивающее его к уровню более развитых регионов.

Региональная рыночная инфраструктура — система учреждений и организаций (банки, биржи, ярмарки, торговые предприятия, страховые компании, консультационные и информационно-маркетинговые службы, рекламные бюро, аудиторские фирмы и др), обслуживающие движение товаров и услуг на региональном рынке.

Региональная собственность — собственность субъекта Федерации (средства регионального бюджета, региональные внебюджетные фонды, имущество органов государственной власти, региональные земли, природные ресурсы, находящиеся в собственности субъекта Федерации, региональные предприятия и организации, банки и другие финансово-кредитные организации, жилищный фонд субъекта Федерации и нежилые помещения, учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество);

Региональная экономическая политика — сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, т. е. связанная с взаимоотношениями между государством и регионами, а также регионов между собой; специализированная часть общей региональной политики и ядро системы государственного регулирования регионального и территориального экономического развития.

Региональное планирование — процесс разработки планов, балансов и прогнозов, отражающих движение, аккумуляцию, направление движения и использование природных ресурсов в масштабах региона.

Региональное развитие — режим функционирования региональной системы, ориентированный на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым и сбалансированным воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов региона.

Региональное разделение труда — специализация региона на производстве определенных видов товаров и услуг и последующем обмене ими.

Региональное управление — организующее и регулирующее воздействие органов государственной власти на жизнедеятельность населения региона, в целях ее упорядочения и воспроизводства, опирающееся на их властную силу;

Региональные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые органами государственной власти субъекта Федерации в соответствии с федеральными законами;

Регулирование регионального развития — специально организуемые системные действия общегосударственного, регионального и местно-

го масштаба но обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, направленного на улучшение качества и повышение уровня жизни населения.

Свободная экономическая зона — территория, в отношении которой принято особо благоприятное экономическое законодательство, в инфраструктуру которой вкладываются крупные инвестиции, в виду конкурентных преимуществ некоторых компактных территорий.

Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации — это: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Собственные доходы региональных бюджетов — налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за региональными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и направляемые в региональные бюджеты.

Субвенции — денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае не использования их по целевому назначению в установленный срок.

Субсидия — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Теория полюсов роста — теория регионального роста, в основе которой лежит идея формирования в регионе полюсов или точек роста, которые способны генерировать региональный рост преимущественно на основе использования инноваций и распространять его на окружающее пространство.

Технополис — форма специальных зон технико-внедренческого типа, представляющая собой территорию с концентрацией исследовательских, проектных, научно-производственных фирм, пользующихся государственной поддержкой.

Учебное издание

Корчагина И. А.

**ОСНОВЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

Подготовка оригинал-макета,
оформление обложки *О. В. Майер*

Издательская лицензия ЛР 020261 от 14.01.1997.

Подписано в печать 12.04.2018.

Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.

Усл.-печ. л. 4,6. Тираж 100. Заказ 135.

Типография Алтайского государственного университета:
656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66