

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
КАФЕДРА ЛАНДШАФТНОЙ ЭКОЛОГИИ

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ  
Курс лекций

Казань – 2021

УДК 332.14

*Печатается по рекомендации*

*Учебно-методической комиссии института*

*экологии и природопользования КФУ*

*Протокол №2 от 15 марта 2021 г.*

*Авторы-составители*

канд. географ. наук, доц. Г.Р.Сафина

канд. географ. наук, доц. В.А.Федорова,

ассистент Д.Н.Хайруллина

*Рецензент*

канд.географ. наук, доцент А.Г.Шарифуллин

**Сафина Г.Р., Федорова В.А., Хайруллина Д.Н.**

**Управление региональным развитием:** курс лекций. Часть 1. /

Г.Р. Сафина, В.А. Федорова, Д.Н. Хайруллина.– Казань: Казан. ун-т,

2021. – 114 с.

Курс лекций по дисциплине «Управление региональным развитием» предназначен для магистров, обучающихся по направлению «Землеустройство и кадастры» (Оценка и мониторинг земель). Первая часть пособия знакомит студентов с понятием «регион», его типологизацией, особенностями регионального управления, государственной региональной политикой.

УДК 332.14

© Сафина Г.Р., 2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ РЕГИОН</b> .....	5
1.1. Территориальное деление страны .....	5
1.2. Понятие регион.....	14
Контрольные вопросы .....	20
Тестовые задания .....	21
Литература .....	22
<b>ТЕМА 2. ТИПОЛОГИЗАЦИЯ РЕГИОНОВ</b> .....	24
2.1. Объективные причины неравенства.....	24
2.2. Типы проблемных регионов России .....	30
Контрольные вопросы .....	31
Тестовые задания .....	32
Литература .....	35
<b>ТЕМА 3. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ</b> .....	36
3.1. Сущность и цели регионального управления.....	36
3.2. Принципы регионального управления.....	40
3.3. Методы исследований .....	40
3.4. Структура и основные характеристики региональной системы .....	43
3.5. Эволюция функций государства.....	48
3.6. Механизм реализации управления региональным развитием.....	50
3.7. Распределение полномочий между центром и регионами.....	61
3.8. Оценка эффективности регионального управления .....	65
Контрольные вопросы и задания .....	70
Тестовые задания .....	72
Литература .....	75
<b>ТЕМА 4. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА</b> .....	78
4.1. Место региональной политики в системе государственного управления.....	78
4.2. Региональная политика в СССР.....	80
4.3. Региональная политика России.....	83
4.4. Макро и микроинструменты региональной политики .....	95
4.5. Структура и содержание экономической политики региона.....	97
Контрольные вопросы и задания .....	109
Тестовые задания .....	110
Литература .....	113

## **ВВЕДЕНИЕ**

Учебное пособие «Управление региональным развитием» предназначено для магистрантов, обучающихся по направлению подготовки «Землеустройство и кадастры» (Оценка и мониторинг земель).

Пособие знакомит обучающихся с одним из разделов регионалистики – управлением развития регионов. В пособии рассматривается территориальное деление страны, понятие регион и его типологизация. Основной объем пособия посвящен сущности, принципам управления, механизму реализации регионального развития и оценке эффективности управления. Рассматриваются также вопросы региональной политики государства: структура, содержание, инструменты. Каждая тема снабжена списком литературы.

Проверить успешность усвоения материала позволят контрольные вопросы по теме и тесты.

При составлении пособия были использованы некоторые разделы классических учебных пособий, научные статьи и собственные разработки авторов.

## ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ РЕГИОН

### 1.1. Территориальное деление страны

Деление территории на регионы принято называть районированием. Оно проводится в соответствии с поставленными целями, т.е. всегда является целевым или проблемно ориентированным. Очевидно, что для одной территории может быть построено множество видов районирования. Процесс районообразования формируется под воздействием системы факторов производственного, ресурсного, социального, политического, национального, геополитического характера. При этом анализ районообразующих факторов на длительном временном интервале развития общества показывает, что их значение изменяется в зависимости от исторической эпохи, в которой они действуют. Рассмотрим некоторые виды районирования России.

1.1. Физико-географическое районирование - система территориального деления земной поверхности, основанная на выявлении и исследовании системы соподчинённых природных регионов, обладающих внутренним единством и своеобразными индивидуальными чертами природы. Районирование бывает зональным (пояса, зоны и подзоны) и азональным (физико-географические страны, области, провинции, районы, урочища, фации), отраслевым (по рельефу, климату, почвам и др.) и комплексным. Каждый район обладает уникальным географическим положением. В пределах России выделяют следующие крупные природные регионы:

- Восточно-Европейская равнина,
- Балтийский щит,
- Кавказ,
- Урал,
- Западно-Сибирская равнина,
- Средняя Сибирь,
- горы Южной Сибири,
- Северо-Восточная Сибирь,
- Северо-Притихоокеанская страна,
- Амуро-Сахалинская страна [1].

1.2. Бассейновые округа — основная единица управления в области использования и охраны водных объектов России, которая состоит из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. Бассейновые округа в России появились в 2006 году в связи с принятием нового Водного кодекса.

В соответствии со статьей 28 Водного кодекса в Российской Федерации установлен двадцать один бассейновый округ:

1. Балтийский бассейновый округ;
2. Баренцево-Беломорский бассейновый округ;
3. Двинско-Печорский бассейновый округ;
4. Днепровский бассейновый округ;
5. Донской бассейновый округ;
6. Кубанский бассейновый округ;
7. Западно-Каспийский бассейновый округ;
8. Верхневолжский бассейновый округ;
9. Окский бассейновый округ;
10. Камский бассейновый округ;
11. Нижневолжский бассейновый округ;
12. Уральский бассейновый округ;
13. Верхнеобский бассейновый округ;
14. Иртышский бассейновый округ;
15. Нижнеобский бассейновый округ;
16. Ангаро-Байкальский бассейновый округ;
17. Енисейский бассейновый округ;
18. Ленский бассейновый округ;
19. Анадыро-Колымский бассейновый округ;
20. Амурский бассейновый округ,
21. Крымский бассейновый округ [2].

### 1.3. Административно-территориальное деление

Административно-территориальные единицы – это регионы, являющиеся объектом государственного управления, границы и статус которых закреплены административным способом. Отличительными особенностями этого типа территориальных образований являются: четко определенные географические границы, наличие государственного органа, через который осуществляется управление территорией, сбор органами государственной статистики информации о состоянии данного объекта управления.

В мире существует большое разнообразие систем административно-территориального деления, процесс формирования которых происходил под воздействием исторических особенностей развития той или иной страны. Что касается нашей страны, то вся история Российского государства связана с изменениями ее территории и административно-территориального устройства. С начала XVIII века и вплоть до Октябрьской революции 1917 года основной административно-территориальной единицей была губерния. Петр I в 1708 году учредил 8 губерний, затем их число неуклонно возрастало. В начале XX века Россия уже была разделена на 97 губерний и областей, которые, в свою очередь, делились на уезды и волости. С 1922 по 1991 год Россия (Российская Советская Федеративная Социалистическая

Республика — РСФСР) входила в состав СССР как одна из союзных республик и имела в своем составе края, области, автономные республики, автономные области, автономные (национальные) округа.

В настоящее время в России выделены 85 субъектов федерации. Из них: 46 областей, 22 республика, 9 краёв, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Эти регионы резко различаются по территории, численности населения, экономическому потенциалу. Но все они принадлежат к одному уровню государственного районирования, поскольку имеют одинаковый правовой статус субъекта Российской Федерации [3].

#### 1.4. Военно-административное деление

5 июня 2020 года Президент Российской Федерации издал Указ «О военно-административном делении Российской Федерации» согласно которому с 1 января 2021 г. установлено следующее военно-административное деление Российской Федерации:

**Западный военный округ** — в административных границах Республики Карелия, Белгородской, Брянской, Владимирской, Вологодской,

Воронежской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Костромской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новгородской, Орловской, Псковской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ярославской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

**Южный военный округ** — в административных границах Республики Адыгея, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Крым, Республики Северная Осетия — Алания, Чеченской Республики, Краснодарского и Ставропольского краёв, Астраханской, Волгоградской и Ростовской областей, города Севастополя;

**Центральный военный округ** — в административных границах Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Республики Тыва, Удмуртской Республики, Республики Хакасия, Чувашской Республики, Алтайского, Красноярского и Пермского краёв, Иркутской области, Кемеровской области (Кузбасса), Кировской, Курганской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской и Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа;

**Восточный военный округ** — в административных границах Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Забайкальского,

Камчатского Приморского и Хабаровского краёв, Амурской, Магаданской, Сахалинской областей, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа;

**Северный флот** — в административных границах Республики Коми, Архангельской и Мурманской областей, Ненецкого автономного округа [4].

1.5. Экономическое районирование России - это выделение территорий, отличающихся своей специализацией хозяйства в территориальном разделении труда. Экономический район – это крупная территория страны с относительно однородными природными условиями и характерной направленностью развития в нем производства. Таким образом, для экономического района характерна определенная специализация хозяйства. При этом отраслью специализации считается та отрасль, производство продукции которой обеспечено местными ресурсами на длительное время, себестоимость ее ниже, чем в других районах, а объем производства обеспечивает потребности сразу нескольких экономических районов страны. То есть существенная часть продукции отраслей специализации экономических районов вывозится за его пределы.

Основной постулат теории экономического районирования заключается в том, что правильное разделение страны на крупные экономические районы (от 10 до 20) будет способствовать их комплексному развитию. Начиная с 1920-х гг., комиссии ведущих ученых разрабатывают схемы экономического районирования страны, которые использовались в плане ГОЭЛРО и пятилетних планах развития СССР. Современная сетка экономических районов формировалась в следующей последовательности:

- 1920 г., по плану ГОЭЛРО выделено 8 экономических районов;
- 1921 г., Госпланом России разработан проект деления страны на 21 экономический район;
- 1929 г., в Первом пятилетнем плане страны выделено 24 экономических района;
- во Втором пятилетнем плане выделено 32 района и зона Севера;
- 1938 г., разработан Третий пятилетний план с выделением 9 районов и 10 союзных республик;
- 1963 г., утверждена сетка экономических районов СССР, включающая 18 районов (в том числе 10 в составе РСФСР);
- 1966 г., уточнена сетка экономических районов СССР, из состава Северо-Западного района выделена территория Северного экономического района.

Таким образом, современная сетка экономических районов сохраняется с небольшими изменениями с конца 1960-х годов. Наиболее полно теоретические основы экономического районирования раскрыты в



работах Н.Н. Колосовского [5]. Основные положения этой теории сводятся к следующему:

- вся территория страны делится на экономические районы, образованные по производственным признакам и представляющие в своей совокупности законченную систему региональных производительных сил;

- каждый район осуществляет комплексное развитие хозяйства на своей территории для наиболее полного удовлетворения местных производственных и потребительских нужд за счет местных источников сырья и энергии. Поощряется использование комбинированных технологических процессов, ведущих к созданию территориально-производственных комплексов;

- для каждого экономического района устанавливаются три категории производств. Это – производства районного значения – их продукция потребляется внутри экономического района; производства межрайонного значения – для группы экономических районов; и общесоюзного значения – для всей страны.

Следует отметить, что практика выделения макрорегионов характерна и для стран с рыночной экономикой. В США, в частности, макрорегионы являются объектом стратегического территориального планирования. Основными факторами, влияющими на хозяйственную специализацию территории, являются: природные условия и ресурсный потенциал, особенности географического положения, фактор трудовых ресурсов, а также наличие на данной территории некоторых исторически сложившихся отраслей хозяйства, связанных с обычаями и традициями местного населения. Таким образом, экономические районы формируются под воздействием различных сочетаний природных, экономических и социальных условий.

В настоящее время в Российской Федерации выделяют двенадцать экономических районов. Калининградская область считается отдельным экономическим районом (табл. 1.1).

Каждый экономический район включает определенные субъекты федерации по принципу смежности. Вне экономических районов находится только Калининградская область, хотя в ряде случаев ее относят к Северо-Западному экономическому району. Регионы данного типа являются объектами статистического наблюдения, экономического анализа, прогнозирования и частичного государственного регулирования в основном в форме координации.

Экономические районы имеют следующую специфику: их статус не закреплен законодательно; они не являются субъектами управления; они

являются учетно-статистическими пространственными единицами, используемыми для целей анализа и прогнозирования.

Таблица 1.1

Состав экономических районов

Район	Субъекты РФ	Площадь, тыс.км <sup>2</sup>
Центральный	Брянская область Владимирская область Ивановская область Калужская область Костромская область Московская область Орловская область Рязанская область Смоленская область Тверская область Тульская область Ярославская область Москва	482,3
Центрально-черноземный	Белгородская область Воронежская область Курская область Липецкая область Тамбовская область	167,9
Восточно-Сибирский	Республика Тыва Республика Хакасия Красноярский край Иркутская область	3371,8
Дальневосточный	Республика Бурятия Забайкальский край Республика Саха (Якутия) Камчатский край Приморский край Хабаровский край Амурская область Магаданская область Сахалинская область Еврейская автономная область Чукотский автономный округ	6952,6
Северный	Республика Карелия Республика Коми Архангельская область Вологодская область Мурманская область Ненецкий автономный округ	1476,6
Северо-Кавказский	Республика Адыгея	381,6

	Республика Дагестан Республика Ингушетия Кабардино-Балкарская Республика Карачаево-Черкесская Республика Республика Крым Республика Северная Осетия — Алания Чеченская Республика Краснодарский край Ставропольский край Ростовская область Севастополь	
Северо-Западный	Ленинградская область Новгородская область Псковская область Санкт-Петербург	195,2
Поволжский	Республика Калмыкия Республика Татарстан Астраханская область Волгоградская область Пензенская область Самарская область Саратовская область Ульяновская область	539,8
Уральский	Республика Башкортостан Республика Удмуртия Пермский край Курганская область Оренбургская область Свердловская область Челябинская область	823,3
Западно-Сибирский	Республика Алтай Алтайский край Кемеровская область Новосибирская область Омская область Томская область Тюменская область Ханты-Мансийский автономный округ — Югра Ямало-Ненецкий автономный округ	2454
Калининградский	Калининградская область	15,1

### 1.6. Федеральные округа

Федеральные округа Российской Федерации были созданы в соответствии с Указом Президента России В. В. Путина № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в

федеральном округе» от 13 мая 2000 года [6] предусмотрены Конституцией РФ, в то же время ряд учёных относит округа к числу административно-территориальных единиц.

В момент их учреждения в 2000 году было создано семь федеральных округов. Федеральные округа не являются субъектами РФ и вообще не предусмотрены Российской Конституцией. В то же время отдельными исследователями высказывается точка зрения, что округа представляют собой административно-территориальные единицы нового типа.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе формально не является руководителем для глав входящих в округ субъектов. Он выступает представителем Президента РФ и координирует работу существующих на уровне округов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Первым изменением их количества (увеличением до восьми) и состава стало выделение Северо-Кавказского федерального округа из Южного федерального округа на основании указа президента Д. А. Медведева 19 января 2010 года.

Вторым – образование Крымского федерального округа на присоединённых к России в 2014 году территориях.

Третьим — присоединение Крымского федерального округа к Южному федеральному округу в 2016 году.

Четвёртым (и единственным изменением состава, но не количества) — перевод республики Республики Бурятия и Забайкальского края из Сибирского федерального округа в Дальневосточный в 2018 году. В этом же году в Дальневосточном федеральном округе центр округа из Хабаровска был перенесен во Владивосток.

Единственным изменением в названиях округов было переименование исходно Северо-Кавказского округа в Южный 21 июня 2000 года (до последующего выделения из него нового Северо-Кавказского округа).

Состав Федеральных округов представлены в таблице 1.2.

Таблица 1.2

Состав Федеральных округов

Федеральный округ	Состав	Площадь, км <sup>2</sup>
Центральный (ЦФО) <i>Центр федерального округа — город Москва</i>	Белгородская область Брянская область Владимирская область Воронежская область Ивановская область Калужская область Костромская область Курская область Липецкая область Московская область	650 205

	<p>Орловская область Рязанская область Смоленская область Тамбовская область Тверская область Тульская область Ярославская область Город федерального значения Москва</p>	
<p>Северо-Западный (СЗФО) <i>Центр федерального округа — город Санкт-Петербург</i></p>	<p>Республика Карелия Республика Коми Архангельская область Вологодская область Калининградская область Ленинградская область Мурманская область Новгородская область Псковская область Город федерального значения Санкт-Петербург Ненецкий автономный округ</p>	1 686 972
<p>Южный (ЮФО) <i>Центр федерального округа — город Ростов-на-Дону</i></p>	<p>Республика Адыгея Республика Калмыкия Республика Крым Краснодарский край Астраханская область Волгоградская область Ростовская область Город федерального значения Севастополь</p>	447 821
<p>Северо-Кавказский (СКФО) <i>Центр федерального округа — город Пятигорск</i></p>	<p>Республика Дагестан Республика Ингушетия Кабардино-Балкарская Республика Карачаево-Черкесская Республика Республика Северная Осетия Чеченская Республика Ставропольский край</p>	170 439
<p>Приволжский (ПФО) <i>Центр федерального округа — город Нижний Новгород</i></p>	<p>Республика Башкортостан Республика Марий Эл Республика Мордовия Республика Татарстан Удмуртская Республика Чувашская Республика Пермский край Кировская область Нижегородская область Оренбургская область Пензенская область Самарская область Саратовская область Ульяновская область</p>	1 036 975
<p>Уральский (УрФО)</p>	<p>Курганская область Свердловская область</p>	

<i>Центр федерального округа —</i> город Екатеринбург	Тюменская область Челябинская область Ханты-Мансийский автономный округ — Югра Ямало-Ненецкий автономный округ	1 818 497
<b>Сибирский (СФО)</b> <i>Центр федерального округа —</i> город Новосибирск	Республика Алтай Республика Тыва Республика Хакасия Алтайский край Красноярский край Иркутская область Кемеровская область — Кузбасс Новосибирская область Омская область Томская область	4 361 727
Дальневосточный (ДФО / ДВФО) <i>Центр федерального округа —</i> город Владивосток	Республика Бурятия Республика Саха (Якутия) Забайкальский край Камчатский край Приморский край Хабаровский край Амурская область Магаданская область Сахалинская область Еврейская автономная область Чукотский автономный округ	6 952 555

## 1.2. Понятие регион

Основная социально-экономическая жизнь исторически протекает на суше, которая составляет около трети поверхности Земли, поэтому базовым в регионалистике служит понятие территории. Под территорией (лат. *territorium*) понимается ограниченная часть твердой поверхности Земли с определенными границами, площадью и географическим положением [7].

Кроме территорий используются понятия «акватория» (ограниченная часть водной поверхности Земли) и «аэротория» (часть воздушной оболочки Земли). Понятием, объединяющим категории «территория», «акватория» и «аэротория», служит понятие геотория. В региональных исследованиях в большинстве случаев акватории и аэротории включают в понятие территории. В рамках региональной экономики главным из названных остается понятие территории. Прежде всего, это государственная территория.

В международном праве государственная территория (англ. *State territory*) — это определенная часть земной поверхности, находящаяся под суверенитетом данного государства. Она отделяется от территории других

государств государственной границей. Государственная территория включает сушу, внутренние воды, недра, территориальные воды и воздушное пространство над ними. В федеративном государстве территориями верхнего уровня, обладающими определенными ограниченными политическими правами, являются субъекты федерации. Это могут быть республики, штаты, земли, кантоны и др. В России субъекты федерации — области, края, автономные республики, автономные округа, автономная область и города федерального значения. В границах государства и его субъектов, в случае, если государство федеративное, выделяются территории административных единиц, территории МСУ и др. Административно-территориальные единицы не имеют политической самостоятельности и служат структурными компонентами административно-территориального устройства государства. В России это, например, районы, городские и сельские поселения.

«Регион» — ключевое понятие для региональной экономики и управления развитием территорий. Регион (от лат. *regio* — страна, край, область) — определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее природных и социальных компонентов. В нашей стране используется и более узкое, «юридическое» понимание региона, которое было прописано в Основных положениях региональной политики в Российской Федерации в 1996 г. В них регион трактуется как часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять нескольких субъектов [8]. В тех случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект РФ [9].

Э.Б. Алаев [10] в своем понятийно-терминологическом словаре обращает внимание на близость, но не синонимичность понятий «регион» и «район». По мнению Э.Б. Алаева, понятие «регион» более эластично. Регионы как ограниченная территория могут носить как объективный характер, так и выделяться на территории в соответствии с определенными целями и задачами. Всякий регион характеризуется определенной площадью и географическим положением. Масштаб и географическое положение делают любой регион уникальным. Эта уникальность определяется особенностями физико-географического (природного) положения территории региона, экономико-, политико-географическим положением, особенностями освоения его территории населением и многими другими факторами.

В таблице 1.3 приводятся трактовки понятия «регион», присутствующие в словарях, некоторых нормативно-правовых документах

и работах наиболее известных исследователей, с указанием существенных признаков вычленения отдельных регионов [11].

Таблица 1.3

Понятие «регион» в работах отечественных и зарубежных исследователей [11]

Определение	Критерий выделения	Источник
<b>По нормативно-правовым документам, словарям и исследованиям российских ученых</b>		
1. Часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов	Природные, социально-экономические, национально-культурные признаки	Основные положения региональной политики РФ: Указ Президента РФ от 03.06.96 г. № 803
2. Определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов	2. Определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов	<i>Гранберг А.Г.</i> Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 16. <i>Кистанов В.В., Копылов Н.В.</i> Региональная экономика России: Учебник. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 25
3. Область, район, территория, часть страны, отличающаяся совокупностью естественных или исторически сложившихся экономико-географических условий и национальным составом населения; группа близлежащих стран, представляющая собой отдельный экономико-географический район, обладающий общими признаками, отличающими этот район от других районов	По экономико-географическим условиям и национальному составу	Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Ин-т новой экономики, 2002. С. 558; Глоссарий.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <a href="http://www.glossary.ru/">http://www.glossary.ru/</a>
4. Часть территории России, совпадающая с границами территории субъекта РФ	Административное районирование	Глоссарий.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <a href="http://www.glossary.ru/">http://www.glossary.ru/</a>
5. Крупная территория страны с	Общность	<i>Некрасов Н.Н.</i>



более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой	народнохозяйственны х задач	Региональная экономика: Теория, проблемы, методы. 2-е изд. М.: Экономика, 1978. С. 22-23.
7. Субъект РФ, административно-территориальное образование, город	Административное районирование	<i>Лексин В.Н., Швецов А.Н.</i> Государство и регион: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997. С.17
8. Регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов	Специфика, особые формы проявления и особенности воспроизводства социально-экономических процессов	<i>Маршалова А.С., Новоселов А.С.</i> Основы теории регионального воспроизводства: Тексты лекций / Отв. ред. П.В. Шеметов. Новосибирск: НГАЭиУ, 1997. С. 14
9. Территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т.е. наличием политико-административных органов управления	Как место всех сфер жизнеобеспечения и жизнедеятельности человека	<i>Гаврилов А.И.</i> Региональная экономика и управление: Учеб. Пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 12; <i>Коваленко Е.Г.</i> Региональная экономика и управление: Учеб. пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 22
10. Регионы как культурные и социально-экономические образования, выстраиваемые на основе общей социальной и хозяйственной жизни поверх старых административных границ	Общность социальной и хозяйственной жизни	Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации / Министерство регионального развития РФ, июнь 2005 г.
<b>По исследованиям зарубежных ученых</b>		
11. Выражение отличительной	Политический	Декларация о регионализме

политической самобытности, которая может принимать самые различные политические формы, отражающие демократическую волю каждого региона принимать ту форму политической организации, которую он сочтет предпочтительной	принцип, возможность управления	в Европе. Цит. по: <i>Коваленко Е.Г.</i> Региональная экономика и управление: Учеб. пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 21 – 22
12. Целостный участок территории, отличающийся некоторой однородностью в своей основе, но не обладающий четкими границами	Единство территории	<i>Martinez F.J.</i> The Bid-Choice Land Use Model // Integrated Economic Framework: Environment and Planning. 1992. Vol. 24. P. 880
13. Территория, отличающаяся достаточно характерными признаками для того, чтобы отделить ее от соседей	Однородность в одном или нескольких аспектах (земля и ее использование, экономическая и социальная структура, природный и культурный ландшафт)	<i>Грае</i> (проф. Гарвардского ун-та). Цит. по: <i>Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П.</i> Основы региональной экономики: Учеб. пособие. М.; Ростов н/Д, 2000. С. 24
14. Регионы – это гомогенные территории с обособленными физическими и культурными признаками, которые отличаются от территорий, с которыми граничат, являясь неотъемлемой частью национальной территории, с которой они тесно связаны, осознают свои обычаи и систему ценностей, а также собственную индивидуальность	Физические и культурные признаки территории	<i>Vance R.W., Henderson G.M.</i> Culture Area // International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: The Free Press, 1968. Vol. 3. P. 564
15. Острова инноваций и духа предпринимательства в более широком контексте пространственной сети	Нематериальный подход	<i>Куклински Э.</i> Региональное развитие – начало поворотного этапа // Региональное развитие и сотрудничество. 1997. Нулев. вып. С. 3
16. Аналог особого «мира» с присущими только ему менталитетом, образом мышления, традициями, мировоззрением и мироощущением	Философский подход	<i>Бродель Ф.</i> Материальная цивилизация, экономика и капитализм: XV – XVIII вв. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <a href="http://www.auditorium.ru/books/2021/goto.cgi-">http://www.auditorium.ru/books/2021/goto.cgi-</a>

		13+283+ brod.htm
17. Вы не можете видеть регион, потому что это – толкование событий	Социальная конструкция, научная абстракция, отражающая наличие общих черт объектов, объединяемых этим понятием	<i>Jenson T., Leijon G.</i> Urban Studies. // Issue. 1997. Vol. 34, No 2, February. P. 359
18. Регион представляет собой группу стран, которые по многим очевидным параметрам больше взаимосвязаны друг с другом, чем с иными странами	Принцип кооперирования и взаимозависимости	<i>Deutsch K.W.</i> On Nationalism, World Regions, and the Nature of the West // Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building. Bergen; Oslo; Tromso, 1981. P. 23
19. Регион – это географический термин для описания такого типа окружающей среды, в котором географические элементы соединены друг с другом определенными и постоянными отношениями. 20. Регионы – это те зоны, которые заключают в свои рамки существенную однородность доминирующих физических условий и, соответственно, преобладающих укладов обитания. 21. Регион – это комплекс, состоящий из земли, воздуха, флоры, фауны и человеческого населения, которые могут рассматриваться в их особых отношениях друг с другом и которые составляют вместе определенную и характерную часть поверхности земли	Географический принцип	<i>Mackinder H.J.</i> Democratic Ideals and Reality. Washington, 1996. Цит. по: <i>Макарычев А.</i> Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования // JFDP [Электронный ресурс]. Режим доступа: <a href="http://www.kennan.yar.ru/materials/profi2/part1/sect45.htm">http://www.kennan.yar.ru/materials/profi2/part1/sect45.htm</a>
22. Регион – это исторически эволюционирующее компактное территориальное сообщество, которое содержит в себе физическое окружение, социоэкономическую, политическую и культурную среду, а также пространственную структуру, отличную от иных регионов и территориальных	Комплексное или синтетическое определение	<i>Markusen A.</i> Regions: Economics and Politics of Territory. Rowman and Littlefield Publishers, 1987. P. 17

Большинство исследователей рассматривают регион в качестве объекта или части пространства, где находятся, размещены или через которые перемещаются природные и материально-вещественные ресурсы и факторы производства. Такая трактовка роли региона характерна для производственно-технологической парадигмы, в соответствии с которой развитие общества происходит посредством развития материально-технической среды как совокупности созданных трудом технологий производства и технологических комплексов, обеспечивающих проживание населения в данных природных условиях.

По масштабам площади выделяют мега-, макро-, мезо- и микрорегионы. К мегарегионам можно отнести регионы мира, например, Америку или Азию. Макрорегионы выделяют как на карте мира, так и внутри отдельных стран. Например, к макрорегионам на карте мира относят Латинскую Америку, Юго-Восточную Азию. В России макрорегионами можно считать девять федеральных округов. Ключевые мезорегионы на карте России — субъекты РФ. Микрорегион — территория, входящая в состав региона. Например — графство в Англии, кантон в Швейцарии или район в составе субъекта РФ. Также существует понятие «субрегион». Субрегион (подрегион) — составная часть какого-либо региона различного масштаба. Например, в мегарегионе Африка выделяют как субрегионы Северную, Восточную Африку и др. В Ростовской области РФ выделяют шесть субрегионов (экономических подрайонов) внутриобластного уровня: Северный, Западный (Донбасский), Юго-Западный (Приазовский), Южный, Восточный и Юго-Восточный.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие факторы формируют процесс районообразования?
2. Что такое геотория? Структура геотории.
3. В чем отличие района от зоны?
4. Дайте определение «административно-территориальной единицы».
5. Дайте определение понятию «регион», где основной критерий выделения – административное районирование.
6. Каков состав региона как административно-территориального образования по правовому статусу?
7. Назовите основные цели выделения региона как территории внутри страны, выделенной по определенному признаку.
8. Назовите основные типологические признаки региона как административно-территориального образования.

9. Составьте схему «Регион как совокупность элементов системы регионального воспроизводства, образующего его инфраструктуру».

10. Составьте схему «Регион как сложная подсистема системы национальной экономики».

### **Тестовые задания**

1. Геотория – это
  - а) экологическое пространство
  - б) экономическое пространство
  - в) географическое пространство
2. По масштабу площади Азию можно отнести к
  - а) макрорегиону
  - б) мегарегиону
  - в) мезорегиону
3. Центром Северо-Кавказского федерального округа является
  - а) город Пятигорск
  - б) город Махачкала
  - в) город Нальчик
4. Какой федеральный округ Российской Федерации имеет наибольшую площадь?
  - а) Северо-Западный
  - б) Сибирский
  - в) Дальневосточный
5. Какой район Российской Федерации имеет наибольшее количество субъектов?
  - а) Центральный
  - б) Дальневосточный
  - в) Северо-Кавказский
6. В России наименьшее количество следующих субъектов федерации:
  - а) автономных округов
  - б) краев
  - в) республик
7. Наименьшую площадь имеет следующий экономический район:
  - а) Центрально-Черноземный
  - б) Северо-Западный
  - в) Северо-Кавказский
8. К основным факторам, влияющим на хозяйственную специализацию территории, относят:
  - а) природные условия,
  - б) особенности географического положения,
  - в) фактор трудовых ресурсов,

г) все выше перечисленное

9. Какие критерии выделения региона как части территории России, совпадающей с границами территории субъекта РФ?

а) административное районирование

б) общность народнохозяйственных задач

в) единство территории

10. Государственная территория не включает:

а) недра,

б) внутренние воды,

в) океаническую акваторию

г) все воздушное пространство над государственной территорией

## Литература

1. КАРТАСЛОВ.РУ – Карта слов и выражений русского языка. URL: <https://kartaslov.ru> (дата обращения: 15.03.2021)

2. Водный кодекс Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60683/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/) (дата обращения: 15.03.2021)

3. Николаев М.А., Махотаева М.Ю. Региональная экономика и управление территориальным развитием. Учебное пособие. – Псков: Псковский государственный университет, 2014. – 256 с.

4. Указ Президента РФ от 05.06.2020 № 374 «О военно-административном делении Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_354352/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354352/) (дата обращения: 15.03.2021)

5. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. – М.: Мысль, 1969. – 336 с.

6. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23329/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/) (дата обращения: 15.03.2021)

7. Владимирский Б.М., Кисловский Л.Д. Путиями русского космизма. М.: Либроком, 2011. – 143 с.

8. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2003. С. 15.

9. Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации"//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10590/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10590/) (дата обращения: 15.03.2021).

10. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10590/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10590/)(дата обращения: 15.03.2021).

11. Козловская О.В. Регион как типологическое понятие// Экономика, июль-сентябрь, 3, 2006. - С. 6-12.

## ТЕМА 2. ТИПОЛОГИЗАЦИЯ РЕГИОНОВ

### 2.1. Объективные причины неравенства

Региональное неравенство – одна из наиболее обсуждаемых проблем России, поскольку в постсоветский период диспропорции в данной сфере резко усилились.

В региональной науке со второй половины XX в. сложился устойчивый консенсус в понимании пространственного развития: оно не может быть равномерным. Это объясняется двумя основными концепциями, выдержавшими проверку временем [1, 2].

Во-первых, это центрo-периферийная теория (модель) пространственного развития, созданная Дж. Фридманом: центры разного уровня, всегда стягивающие ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии. Именно концентрация ресурсов создает возможности для инновационных изменений самих центров, а затем эти инновации транслируются на периферию с лагом во времени, зависящим от величины барьеров на пути движения инноваций [3].

Между центрами и периферией существует подвижная зона полупериферии, которая более активна и при резком изменении условий развития может перехватить функции центра. Эта модель работает на всех уровнях — от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров. Диффузия инноваций от центров их создания на периферию происходит эволюционно двумя путями: по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), т. е. в пространстве всей страны, и в пригороды, прилегающие к центрам, «растекаясь» на соседние территории, что особенно интенсивно происходит в пределах крупнейших агломераций.

Центро-периферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города: это не только «опорный каркас» расселения, но и главные «моторы» трансляции импульсов модернизации на окружающую периферию. Слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся тормозом диффузии инноваций.

Во-вторых, в конце XX в. появилась “новая экономическая география”, которая с помощью эконометрических моделей объяснила причины концентрации экономической активности и мобильности занятых. Фундаментальной причиной экономического неравенства является давно изученный в региональной науке процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. П. Кругман [4] систематизировал конкурентные преимущества территорий, выделив две группы факторов: “первой природы” и “второй природы”.



К факторам “первой природы” относятся обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными и др.), которые востребованы рынком, а также географическое положение, в том числе приграничное положение на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки. Эти преимущества существуют вне зависимости от деятельности людей.

Факторы “второй природы” – преимущества, созданные деятельностью человека и общества: агломерационный эффект (эффект концентрации населения в городах, что обеспечивает экономию на масштабе и увеличивает разнообразие видов деятельности), человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения), институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, мобильности населения, распространению инноваций и др. Еще один фактор, крайне важный для России, – развитие инфраструктуры, сокращающее экономическое расстояние.

Как показывает мировой опыт, роль факторов обеспеченности ресурсами и географического положения снижается по мере развития стран и регионов. Преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными. В раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность минеральными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную — человеческий капитал и институты [5].

В настоящее время в качестве базового тренда выступает повышение значимости факторов “второй природы” благодаря урбанизации, росту инвестиций в человека, развитию инфраструктуры, модернизации институтов.

В Докладе о мировом развитии за 2009 г. показано, что пространственное неравенство, а, следовательно, и условия для модернизации в современном мире формируют три базовых фактора:

- density — пространственная концентрация населения и эффект масштаба (развитие городских агломераций);
- distance — экономическое расстояние, обусловленное не только внутриматериковым положением, удаленностью от глобальных и внутристрановых рынков, транспортными и транзакционными издержками в целом, но и слаборазвитой инфраструктурой;
- division — институциональные барьеры в широком смысле, в том числе барьеры границ (национальных, региональных, локальных), препятствующие проникновению товаров, услуг, инноваций; к ним можно добавить институциональные барьеры территориальной мобильности, социальных лифтов и доступности качественных социальных услуг, повышающих человеческий капитал [5].

Модернизация быстрее идет там, где лучше условия для диффузии инноваций, — выше концентрация населения и его качество, более развита инфраструктура и меньше экономическое расстояние, ниже институциональные барьеры. Необходимость снижения всех трех барьеров пространственного развития очевидна, но они долгосрочны и устойчивы по своему характеру. Пространство очень инерционно, поэтому выбор направлений, стимулирующих модернизацию, ограничен для России достаточно узким «коридором возможностей», особенно в условиях ухудшения мировой конъюнктуры и роста проблем в экономике.

Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций, преследующим Россию на протяжении веков. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но следует четко понимать границы возможностей и правильно выбирать механизмы, даже если в стране есть финансовые ресурсы для масштабного перераспределения.

Современная региональная наука доказывает, что в контексте модернизации важнейшими направлениями пространственного развития являются те, которые улучшают условия для распространения инноваций в пространстве:

- поддержка городов-центров, создающих инновации и транслирующих их на периферию;
- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние;
- улучшение факторов «второй природы» — человеческого капитала и институтов.

Типологизация регионов – выделение и группировка региональных образований по определенным признакам.

При этом предпочтение отдается методам сложных группировок, когда разделение совокупности регионов на группы (типы) осуществляется по двум и более признакам, взятым в сочетании. Н.Н. Баранский сформулировал требования, которым должна соответствовать типология как таковая, чтобы быть завершенной:

- а) должна охватывать все возможные или хотя бы все фактические выделенные типы и подтипы;
- б) должна строго удовлетворять требованиям логики: единство основания деления, последовательность деления от общего к частному, полнота и четкость деления;
- в) должна давать систему признаков, позволяющую отличать каждый тип от смежных [6].

В советский период попытки типологизации регионов предпринимались в рамках двух научных школ – географической (С.А.

Ковалев, А.И. Алексеев, А.А. Ткаченко и др.) и социологической (под руководством Т.И. Заславской и Р.В. Рывкиной) [3].

Представители географического направления при изучении региональных различий учитывали историческую давность заселения, плотность населения, развитость транспортной инфраструктуры, расположенность по отношению к важнейшим магистралям и общественным центрам разного уровня, природно-климатические условия, отраслевую структуру производства, сложившийся уровень развития отраслей непроемкой сферы.

Впоследствии, благодаря синтезу подходов, представителям новосибирской научной школы удалось разработать первую многокомпонентную социально-экономическую типологию сельской местности России с применением математических методов.

Исследованию неравномерности территориального развития и вопросов типологизации регионов посвящены работы российских ученых-регионалистов: В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, Н.В. Зубаревич, В.В. Михайлова и др.

В связи с обострением социальных проблем переходного периода А.И.Алексеевым и Ю.А.Симагиным была представлена типология регионов России по уровню, динамике и структуре зарегистрированной безработицы.

Н.В. Зубаревич [1] в исследовании, посвященном социальным аспектам жизнедеятельности регионов России в 1990-х гг., выделяет следующие типы регионов по уровню их экономического развития:

- группа лидеров – регионы, экономика которых пережила спад, ориентируясь на экспорт сырья и промышленной продукции первого передела;

- срединная группа (большинство регионов), «размытая» по своим экономическим характеристикам;

- группа аутсайдеров, включающая слаборазвитые и депрессивные регионы.

Качественная и количественная разнородность параметров не обеспечивали корректность и положенность по отношению к важнейшим магистралям и общественным центрам разного уровня, природно-климатические условия, отраслевую структуру производства, сложившийся уровень развития отраслей непроемкой сферы.

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. № 439 была принята программа «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.», в которой сформулированы типологические критерии, позволяющие относить регионы и территории к депрессивным и кризисным [7].

К депрессивным были отнесены регионы и территории, обладающие

достаточным экономическим потенциалом, но в результате структурного кризиса характеризующиеся устойчивым снижением производства и реальных доходов населения, растущей безработицей.

Регионы, отличающиеся экстремальным характером экономических, социально-политических и экоприродных процессов (остановка подавляющей части промышленных предприятий, межэтнические конфликты, последствия природных катаклизмов), были отнесены к кризисным.

Кроме того, в программе был применен ряд словесных клише без каких-либо определенных классификационных признаков: «наиболее развитые опорные регионы», «слаборазвитые», «со слабым налоговым потенциалом», «проблемные», «отстающие».

С 1996 г. для типологизации групп регионов активно использовались термины «доноры» и «реципиенты». У регионов-доноров объемы перечисления средств в федеральный бюджет значительно превосходят объемы поступлений средств из федерального бюджета. Они формируют свою финансовую базу в основном за счет собственных доходов, предусмотренных законодательством страны.

Регионы-реципиенты не имеют достаточных собственных финансовых ресурсов, в составе доходной части их бюджетов высокий удельный вес (до 70–90 %) занимают средства, получаемые из федерального бюджета. В такой ситуации серьезной проблемой является создание системы усиления мотивации «бедных» регионов к укреплению их собственной финансовой базы и снижению иждивенческих настроений.

Одной из причин существования большого количества регионов-реципиентов является то, что полномочия субъектов РФ, предусмотренные федеральным законодательством, не полностью обеспечиваются собственными налоговыми источниками доходов. Также нуждается в дальнейшем совершенствовании механизм распределения доходов между уровнями бюджетной системы страны в соответствии с закрепленными полномочиями.

Министерство экономического развития РФ в программно-прогнозных материалах, разработанных в конце 1996 г., предложило методы группировки уровня социально-экономического развития территорий с выделением регионов «с относительно высоким уровнем развития», «выше среднего», «со средним», «ниже среднего», «с низким» и «с крайне низким». Методической основой отнесения регионов к той или иной группе служила комплексная оценка социально-экономического развития регионов (в баллах).

В современной науке обилие подходов к определению региона породило и чрезвычайное разнообразие классификаций и типов. Среди них

можно выделить 4 основные группы:

1-я группа – это простые регионы, выделяемые по единичным признакам, например: объем ВРП; темпы экономического роста; тип территориальной структуры хозяйства (поляризованный или гомогенный); коэффициент плотности населения; характер хозяйственной специализации региона.

2-я группа – это сложные регионы, выделяемые на основе совокупности признаков (например, на основе двух интегральных показателей: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска).

3-я группа – это регионы, выделенные по ключевым проблемам регионального развития. Соответственно различают депрессивные регионы – демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития; стагнирующие регионы – отличающиеся крайне низкими или нулевыми темпами развития; пионерные регионы (нового освоения); программные (плановые) регионы, на которые распространяются целевые программы социально-экономического развития и контуры которых не совпадают с существующими границами территориального районирования.

4-я группа – это регионы, выделяемые по возможности региона осуществлять самостоятельную экономическую политику. Эта группа включает «планирующие» регионы, имеющие единые органы хозяйственного управления, и «плановые» регионы, лишенные подобных органов (например, Центрально-Черноземный район, Волго-Вятский, прибалтийский, приволжский).

В соответствии с хозяйственной структурой и формой организации регионы делятся:

1) на многоотраслевые, где имеется большое промышленное насыщение, развитое сельское хозяйство и инфраструктура (регионы Центра, Центрально-Черноземного района);

2) промышленные, где явно выражена промышленность и подчиненную (второстепенную) роль играет сельское хозяйство (Центральный и Южный Урал, Верхняя Волга, Московская, Тульская области и др.);

3) аграрно-промышленные – территории с явной ориентацией на интенсивное сельское хозяйство (к этой группе относятся Краснодарский, Ставропольский края, Оренбургская и другие области);

4) трудоизбыточные, не имеющие достаточного количества мест приложения труда (республики Северного Кавказа и некоторые другие территории);

5) с особым режимом хозяйствования (территории Крайнего Севера, зоны вахтового освоения, закрытые территории, а также специальные экономические зоны).

По доле занятых в первичном, вторичном и третичном секторах экономики выделяют четыре типа регионов. Аграрные и сервисно-аграрные регионы – те, где больше всего работников занято в сельском хозяйстве и сфере услуг (сосредоточены на Кавказе и на юге Сибири).

Индустриальные и индустриально-аграрные регионы находятся в старых промышленных областях Центра и Урала. Однако спад промышленности привел к тому, что сейчас в ней занято не более трети работающего населения, и число таких регионов сократилось.

Однако увеличилось число сервисно-индустриально-аграрных регионов с равной почти долей всех трех секторов. Они расположены в основном в южной части Европейской России.

Сервисно-индустриальные регионы делятся на три группы. В первой (в Нечерноземье) сервисный и индустриальный секторы по доле занятых работников равны. Регионы второй группы расположены на Севере. Доля занятых в сфере услуг там больше, чем в промышленности, а порой даже выше, чем в Москве. Однако живут эти регионы не благодаря прибыли от развития сферы услуг, а за счет добычи сырья: нефти, газа и др. Третья группа (столичная) отличается наукоемкой промышленностью и развитым четвертичным сектором. Это Москва, Петербург и Подмосковье с его сетью научных городков.

Таким образом, за последние полвека развития экономико-географических исследований стало очевидно, что важной особенностью экономико-географических типологий является «размытость» границ между отдельными типами объектов и явлений. Очень многие территории при экономико-географической типологии рассмотрены в составе двух смежных типов. С принятием ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)» была разработана новая методика, включающая большее количество индикаторов [например, объем инвестиций в основной капитал на душу населения (тыс. руб.)]; объем внешнеторгового оборота на душу населения и др. Тем не менее сами типологические группы остались прежними. Общепризнанной и единой, универсальной типологии регионов не существует ни в России, ни в других странах мира.

## **2.2. Типы проблемных регионов России**

Вследствие наложения друг на друга исторически сложившихся диспропорций и факторов переходного периода большая часть территории России в настоящее время – это проблемные регионы, то есть территории, которые не в состоянии самостоятельно решить свои социально-экономические проблемы и требуют активной поддержки со стороны государства.

К основным признакам проблемных регионов относятся:

- 1) недостаток собственных возможностей для обеспечения нормального функционирования и развития;
- 2) особая кризисность проявления проблемы (спад производства и т. д.);
- 3) значительный ресурсный потенциал региона (производственный, научно-технический, трудовой, природный) федерального значения;
- 4) особое значение геополитического и экономического положения региона для стратегических интересов государств.

Типология регионов была разработана на основе представленной 30.06 2005 г. «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов РФ», в которой было выделено 7 типов регионов [8].

Регион можно считать локомотивом (мировые города и центры федерального значения), если он удовлетворяет следующим условиям:

- регион осуществляет весомый вклад в прирост ВВП страны;
- регион имеет высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал;
- в регионе (городской агломерации) сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны;
- в регионе наблюдается устойчивая тенденция к росту пассажиро- и грузопотока;
- в перспективе 10–12 лет данный регион может стать центром развития для соседних территорий. Именно совокупность регионов – «локомотивов роста» должна составить новую каркасную структуру пространственной организации России.

Выделяются группы опорных регионов (сырьевые и старопромышленные) и депрессивных (фоновых и кризисных). Отдельно рассматриваются особые регионы (спецтерритории).

### **Контрольные вопросы**

1. Что понимается под типологией регионов?
2. Каким требованиям должна соответствовать типология?
3. Какие показатели учитывали представители географического направления в типологизации регионов?
4. Какие группы регионов выделялись в 1990-х годах?
5. Какие основные группы регионов выделяют в современной науке?
6. Какие типы регионов выделяются в соответствии с хозяйственной структурой и формой организации?
7. Что понимается под «проблемными регионами»?
8. Приведите пример субъекта Федерации, относящегося к депрессивным регионам.
9. Приведите пример субъекта Федерации, относящегося к

экологически опасным регионам.

10. Назовите основные цели паспортизации регионов РФ.

11. Из каких основных частей состоит паспорт субъекта РФ?

### **Тестовые задания**

1. Выделение и группировка регионов по определенным признакам – это:

- а) типологизация;
- б) систематизация;
- в) генерализация;
- г) модернизация.

2. Регионы, которые имеют большое промышленное насыщение, развитые сельское хозяйство и инфраструктуру в соответствии с хозяйственной структурой и формой организации, являются:

- а) многоотраслевыми;
- б) промышленными;
- в) аграрно-промышленными;
- г) трудоизбыточными;
- д) с особым режимом хозяйствования.

3. Регионы, в которых в соответствии с хозяйственной структурой и формой организации доминирует промышленность и подчиненную роль играет сельское хозяйство, являются:

- а) многоотраслевыми;
- б) промышленными;
- в) аграрно-промышленными;
- г) трудоизбыточными;
- д) с особым режимом хозяйствования.

4. Регионы с явной ориентацией на интенсивное сельское хозяйство относятся:

- а) к многоотраслевым;
- б) промышленным;
- в) аграрно-промышленным;
- г) трудоизбыточным;
- д) регионам с особым режимом хозяйствования.

5. Регионы, не имеющие достаточного количества мест приложения труда, могут быть отнесены:

- а) к многоотраслевым;
- б) промышленным;
- в) аграрно-промышленным;
- г) трудоизбыточным;
- д) к регионам с особым режимом хозяйствования.



6. Регионы – территории Крайнего Севера, зоны вахтового освоения, закрытые территории, а также специальные экономические зоны являются:

- а) многоотраслевыми;
- б) промышленными;
- в) аграрно-промышленными;
- г) трудоизбыточными;
- д) регионами с особым режимом хозяйствования.

7. По доле занятых в первичном, вторичном и третичном секторах экономики регионы, где больше всего работников занято в сельском хозяйстве и сфере услуг, являются:

- а) аграрными и сервисно-аграрными;
- б) индустриальными и индустриально-аграрными;
- в) сервисно-индустриально-аграрными.

8. По доле занятых в первичном, вторичном и третичном секторах экономики регионы, которые находятся в старых промышленных областях Центра и Урала, могут быть отнесены:

- а) к аграрным и сервисно-аграрным регионам;
- б) индустриальным и индустриально-аграрным регионам;
- в) сервисно-индустриально-аграрным регионам.

9. Регионы, в которых равномерно развиты первичный, вторичный и третичный сектора, могут быть отнесены:

- а) к аграрным и сервисно-аграрным регионам;
- б) индустриальным и индустриально-аграрным регионам;
- в) сервисно-индустриально-аграрным регионам.

10. Регионы, демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития:

- а) депрессивные;
- б) стагнирующие;
- в) пионерные;
- г) программные.

11. Регионы, демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития, могут быть отнесены:

- а) к депрессивным;
- б) стагнирующим;
- в) пионерным;
- г) программным.

12. Регионы нового освоения являются по типологии:

- а) депрессивными;
- б) стагнирующими;
- в) пионерными;
- г) программными.

13. Регионы, на которые распространяются целевые программы социально-экономического развития и контуры которых не совпадают с существующими границами территориального районирования, являются:

- а) депрессивными;
- б) стагнирующими;
- в) пионерными;
- г) программными.

14. Регионы, хронически отстающие от среднероссийского уровня и в которых более 80 % населения находится ниже официальной черты бедности, являются:

- а) слаборазвитыми (традиционно отсталыми);
- б) депрессивными;
- в) экологически опасными.

15. Какие регионы характеризуются наиболее глубоким спадом промышленного производства:

- а) слаборазвитые (традиционно отсталые);
- б) депрессивные;
- в) экологически опасные.

16. Регионы, испытывающие последствия различных природных и техногенных катастроф, а также чрезмерной концентрации производства и населения, относятся к типу:

- а) слаборазвитых (традиционно отсталых);
- б) депрессивных;
- в) экологически опасных.

17. Регионы, в которых необходимо создать пограничную и таможенную инфраструктуру, являются:

- а) приграничными (новыми);
- б) районами национальных, религиозных и этнических конфликтов;
- в) районами промышленного освоения с экстремальными природными условиями.

18. Регионы, в которых имеются религиозные или этнические конфликты, относятся к типу:

- а) приграничных (новых);
- б) районам национальных, религиозных и этнических конфликтов;
- в) районам промышленного освоения с экстремальными природными условиями.

19. Регионы, характеризующиеся экстремальными природными условиями, могут быть отнесены к типу:

- а) приграничных (новых);
- б) районов национальных, религиозных и этнических конфликтов;
- в) районов промышленного освоения с экстремальными природными

условиями.

## Литература

1. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. – 160 с.
2. Zubarevich N.V., Safronov S.G. Regional Inequality in Large post-Soviet Countries // *Regional Research of Russia*. 2011. Vol. 1. № 1. – PP. 15-26.
3. Friedmann J. *Regional Development Policy*. Boston, 1966.
4. Krugman P.R. *Geography and Trade*. Cambridge (Mass.), 1991.
5. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // *Пространственная экономика*. № 2.2017. С. 46-57.
6. Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // *Общественные науки и современность*. 2013. № 6.
7. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 "О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах"[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8539/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8539/)
8. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/)

## ТЕМА 3. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### 3.1. Сущность и цели регионального управления

В последние годы усилилась роль регионального управления, так как именно через регионы осуществляется руководство федеративным государством в целом. Под региональным управлением понимается государственное управление, которое осуществляется органами государственной власти субъектов Федерации в их административно-территориальных границах всеми им подведомственными отраслями и сферами в соответствии с разграничением государственных полномочий между федеральными и субфедеральными органами.

Управление имеет место во всех системах материального мира: технических, биологических, социальных. Схожесть процессов управления в этих системах выявила и показала кибернетика – наука об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и обществе. Подобная точка зрения представлена и в Советском энциклопедическом словаре, где управление определяется как элемент, функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей [1].

Управление как общественный институт представляет собой целеполагающее организующее и регулирующее воздействие на собственную, коллективную и общественную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, предприятия, учреждения, кооперативы, ассоциации, союзы и т.п.). В рассмотренном определении в качестве атрибута управления наряду с целью выступает «воздействие», которое осуществляется через специально созданные структуры и определяет характер управления. Проблемы общественного управления изучаются целым рядом таких наук, как менеджмент, экономика, правоведение, политология, государственное управление и т.д. С позиций менеджмента управление – это, прежде всего, деятельность по координированию работы других людей, процесс проектирования и инновации социальных организаций, мотивации людей к деятельности для достижения целей организации. Правоведение трактует управление как государственное правовое регулирование с помощью законов. Политология понимает управление как воздействие на общество со стороны государства политическими методами. С позиций теории государственного управления – управление определяется, как практическое, организующее и

регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу. Экономическая наука склонна трактовать управление как способ получения экономического результата при наименьших производственных издержках.

В научной литературе часто определяют управление – как целенаправленное воздействие субъекта управления на объект с целью перевода его в качественно новое состояние или же для достижения его эффективного функционирования и развития. Данный подход предполагает пассивную роль объекта управления. Такая ситуация действительно имеет место в технических системах. В социально-экономических системах, к которым относятся и региональные системы, как субъект, так и объект являются активными. В условиях командно-административной экономики под управлением также понимался процесс воздействия на систему в целях ее перевода в новое состояние или для поддержания ее в каком-либо установленном режиме. При этом под социальным управлением подразумевалось воздействие на общество в целом или на его отдельные звенья (производство, социально-политическую и духовную жизнь, отрасли экономики, предприятия, индивиды) с тем, чтобы обеспечить сохранение их качественной специфики, нормальное функционирование, совершенствование и развитие, успешное движение к заданной цели.

Следует отметить, что уже в конце 1970-х гг. подчеркивалась двойная роль управления: с одной стороны, управление играет стабилизирующую роль, обеспечивая нормальный процесс производства, стабильность и повторяемость, а с другой – инновационную, обеспечивая развитие и совершенствование производства, внедрение инноваций. В демократических обществах как субъект, так и объект являются активными. При этом интересы и цели объекта управления имеют более высокий приоритет. В этом случае целесообразно говорить об управлении – как процессе целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления.

Ключевое понятие управления – воздействие. Оно может быть различным по объему, содержанию, направленности, силе власти. В зависимости от этого меняется содержание самого понятия управление. В государственном управлении воздействие разделяется на два уровня: политическое управление (что делать и почему) и «собственно государственное управление» (как делать и при помощи чего). Обобщая вышесказанное можно сделать вывод о междисциплинарном характере категории «управление» и о существенном различии подходов к определению ее сущности.

Важнейшим атрибутом управления выступает цель, являющаяся ядром управленческой деятельности. Главной целью регионального управления является повышение уровня благосостояния населения, проживающего на данной территории, рост экономического потенциала территории, улучшение качества жизни населения. В процессе приобретения регионами некоторой относительной самостоятельности при проведении экономической, финансовой политики формируется новая региональная сфера интересов и ответственности, появляется новое понятие – региональный интерес, который находится в некотором противоречии с государственным интересом.

К региональным интересам относятся:

- соответствие уровня качества жизни государственным стандартам, что означает, что каждый регион должен стремиться соответствовать среднестатистическому уровню жизни в стране;

- наличие у региона собственности, прочих материально-финансовых ресурсов, достаточных для того, чтобы обеспечивать исполнение своих полномочий в полном объеме в пределах своей компетенции;

- наличие инфраструктуры для развития как внутри региональных, так и межрегиональных торгово-экономических и социально-культурных связей;

- наличие или отсутствие природно-ресурсного потенциала;

- обеспечение стабильности общественно-политической и национально-этнической ситуации в регионе.

Анализ отечественной практики регионального планирования показывает, что, в настоящее время практически во всех регионах в качестве главной цели регионального управления выступает «повышение качества жизни населения». Именно в опережающей разработке целей социального развития реализуется приоритетность развития социальной сферы субъекта РФ по сравнению с другими его отраслями и сферами.

В практических разработках отечественных экономистов и социологов термин «качество жизни» используется с начала 1990-х годов.

В структуре качества жизни принято выделять три составляющие:

1. **Уровень жизни** населения характеризуется показателями доходов и потребления материальных благ и услуг, его занятости.

2. **Образ жизни** – обеспечением населения жильем и коммунальными услугами, услугами пассажирского транспорта, учреждениями культуры, обеспечением безопасности граждан.

3. **Здоровье и продолжительность жизни** – обеспечением населения медицинскими услугами, услугами учреждений физической культуры и спорта, обеспечением социальной защиты малообеспеченных и нетрудоспособных слоев населения, экологической безопасности граждан.

Разделение показателей качества жизни по трем группам в определенной мере имеет условный характер. Так, например, жилищная обеспеченность населения, отнесенная к группе показателей образа жизни, может рассматриваться в качестве одного из показателей уровня жизни. Другой пример: показатели социальной защиты малообеспеченных и нетрудоспособных слоев населения, включенные в группу здоровья и продолжительности жизни, участвуют в формировании величины денежных доходов населения и, следовательно, характеризуют уровень жизни. Тем не менее, эти и другие показатели вошли в соответствующие группы, исходя из преимущественной их значимости для данной группы и определения задач управляющих воздействий на них.

Ряд исследователей для оценки качества жизни населения предлагают выделять четыре группы показателей (рис. 3.1.).

I. Демографическая ситуация, характеризующаяся показателями рождаемости и смертности, числом браков и разводов, ожидаемой продолжительностью жизни и т.п.

II. Благополучие населения включает показатели уровня жизни человека, отражающие степень удовлетворения его материальных и духовных потребностей: заработная плата, реальные доходы, их дифференциация, уровень потребления благ и услуг и т.п.

III. Качество условий жизнедеятельности населения и удовлетворенность ими характеризуется показателями уровня условий труда, социальной защиты, физической и имущественной безопасности члена общества, криминогенности и социально-политического здоровья самого общества, количества самоубийств, уровня здравоохранения, культуры и т.п.

IV. Качество окружающей среды включает данные о загрязнении воздушного пространства, почв и воды.

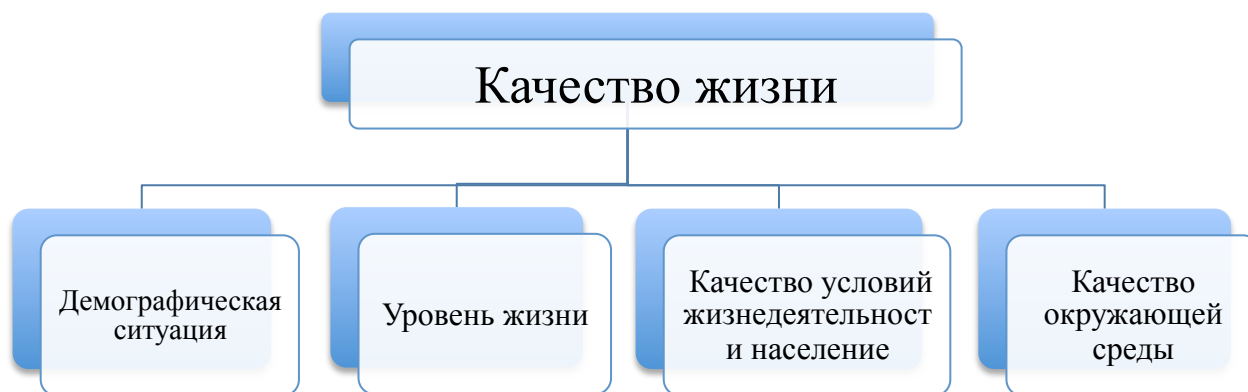


Рис. 3.1. Показатели качества жизни населения

### **3.2. Принципы регионального управления**

Выделяют пять основных принципов современного регионального управления, под которыми понимается целенаправленное воздействие на социально-экономические процессы, протекающие в регионе.

1. Принцип децентрализации – означает перемещение центра принятия решений от центральных органов управления к субъектам рынка и рыночной экономики. В рамках этого принципа осуществляется делегирование полномочий сверху вниз.

2. Принцип партнерства – предполагает отход от жесткой иерархической подчиненности по вертикали и рассматривает объекты субъекты регионального управления в процессе их взаимодействия как юридически равных партнеров.

3. Принцип subsidiarности – заключается в выделении денег под установленные цели и реализуется в региональном управлении через формирование механизмов перераспределения бюджетных средств, чтобы достичь на всех территориях субъекта общепринятого в государстве уровня минимальной бюджетной обеспеченности и не допустить финансового банкротства того или иного муниципального образования.

4. Принцип мобильности и адаптивности – заключается в способности системы регионального управления своевременно и эффективно реагировать на любые изменения внешней среды. На практике он может выражаться в постоянной трансформации организационных структур системы регионального государственного управления, которая должна сопровождаться, в том числе и перераспределением функций, полномочий между отдельными элементами этой системы, перераспределением финансово-материальной базы для обеспечения каждым элементом новых полномочий.

5. Принцип выделенной компетенции – заключается в перераспределении функций не между сферами регионального управления, а внутри каждой сферы.

### **3.3. Методы исследований**

Для социально-экономического исследования территории региона используют различные методы. К ним следует отнести, прежде всего, методы системного и сравнительного анализа, моделирования, статистические, картографические, экономико-географические методы и др.

С приходом эпохи информационного общества одним из важнейших методов научного познания в самых разных областях стал системный анализ. По определению Н. Н. Моисеева, системный анализ — совокупность методов, основанных на использовании ЭВМ и



ориентированных на исследование сложных систем — технических, экономических, экологических и т.д. Результат системных исследований, как правило, — выбор вполне определенной альтернативы: плана развития региона, параметров конструкции и т.д. Поэтому истоки системного анализа, его методические концепции лежат в тех дисциплинах, которые занимаются проблемами принятия решений: исследование операций и общая теория управления [3].

В словаре говорится: «Системный анализ (system analysis):

- научная дисциплина, разрабатывающая общие принципы исследования сложных объектов с учетом их системного характера.

- методология исследования объектов посредством представления их в качестве систем и анализа этих систем...».

Системный анализ представляет собой эффективное средство решения сложных, обычно недостаточно четко сформулированных проблем регионального развития. При системном подходе и анализе объект рассматривается не как единое, неразделимое целое, а как система взаимосвязанных составных элементов, их свойств, качеств. Так, в регионе его отдельные качественные и количественные характеристики рассматриваются как компоненты единой системы, изучается их взаимосвязь. Системный анализ любого объекта и, в частности, региона проводится в несколько этапов:

1) постановка задачи — определение объекта исследования, постановка целей, задание критериев для изучения объекта и управления им;

2) выделение системы, подлежащей изучению, и ее структуризация;

3) составление математической модели изучаемой системы — параметризация, установление зависимостей между введенными параметрами, упрощение описания системы путем выделения подсистем и определения их иерархии, окончательная фиксация целей и критериев.

Таким образом, создается модель объекта (региона), которая помогает лучше его понять, выделить главное — то, благодаря чему можно поставить и решить ту или иную задачу. Такую модель называют также абстрактной системой. Результаты исследования абстрактной системы по определенным правилам можно перенести на реальные изучаемые регионы. В этом заключается главный смысл применения системного анализа в региональной экономике, прежде всего, при решении сложных проблем управления регионами. Системный анализ применяется, в частности, при проектировании организационных структур управления (здесь одно из правил заключается в том, что организационные структуры необходимо строить в зависимости от задачи и методов решения, а не наоборот, как обычно бывает на практике). Также системный анализ применяется при

выборе альтернатив путем сопоставления затрат на реализацию возможных вариантов действия с их ожидаемой эффективностью — например, в США такие методики называются анализом «затраты — эффективность», «затраты — выгоды» и др. Системный подход — основа для формирования региональной политики и принятия управленческих решений. В основе региональной политики государства лежит принцип оптимизации, т.е. она должна приносить максимум общественной полезности при минимуме затрат на соответствующую деятельность. Его реализация на практике невозможна без использования системного подхода. Системный анализ широко применяется при формировании программ регионального развития. Он необходим при формировании федеральных целевых программ регионального развития.

Сравнительный анализ — метод анализа объектов, при котором производится сравнение нового состояния объекта со старым состоянием или сравнение состояния одного объекта с другим, с которым сравнение корректно. В России этот анализ особенно важен из-за специфики нашей страны: огромной территории с выраженными контрастами в уровне социально-экономического развития [4].

Фундаментальный метод, используемый в региональной экономике — моделирование. Это исследование объектов познания на моделях. Моделирование основывается на принципе аналогии и позволяет (при определенных условиях и с учетом неизбежной относительности аналогии) изучать почему-либо труднодоступный для изучения объект не непосредственно, а через рассмотрение другого, подобного ему и более доступного объекта — модели. По свойствам модели оказывается возможным судить о свойствах изучаемого объекта — однако не обо всех, а лишь о тех, которые аналогичны и в модели, и в объекте и при этом важны для исследования. Экономико-математические модели региональной экономики направлены на поиск лучшего, оптимального размещения хозяйства, установление критериев уровня экономического развития регионов, их производственной специализации, отраслевой структуры и т.д. Для России с ее огромными размерами весьма актуальны, в частности, такие вопросы, как выравнивание уровня экономического развития экономических районов и республик РФ, сравнительная эффективность производства в этих регионах.

В настоящее время широко применяются геоинформационные системы. *Геоинформационная система (ГИС)* — географическая система, способная к анализу, хранению, обработке, предоставлению доступа к пространственным данным и их визуализации. Она хранит информацию о территориях в виде набора тематических слоев, которые объединены на основе географического положения. В Интернете использование ГИС

воплощено в электронных картах. На такую карту можно нанести не только географические, но и статистические, социологические и многие другие виды данных. ГИС дает возможность выявлять визуально латентные взаимосвязи и тенденции, которые трудно или невозможно заметить, используя традиционные карты. По территориальному охвату ГИС системы подразделяют на глобальные, субконтинентальные, национальные, региональные, субрегиональные и локальные (местные).

Региональный анализ использует арсенал традиционных и современных методов географической науки. Среди традиционных главный метод — географическое описание. Описание можно делать в разных масштабах: мира, страны в целом, ее административных единиц и т.д.

*Географическая карта* — древнейший «язык» географии. Тематические экономические карты стали особенно востребованы в XX в. в период ускорения научно-технического прогресса. Быстрое наращивание хозяйственных мощностей требовало детального знания как давно освоенных человеком территорий, так и территорий пионерного освоения. Карты помогают оценить их природно-ресурсный и человеческий потенциал для последующего хозяйственного использования.

В региональном управлении применяются свои собственные методы, которые, как и везде, представляют собой совокупность способов и методов воздействия субъекта управления на управляемый объект. Методы делятся на три группы: организационные, экономические, социально-психологические.

1. Методы организационной группы — система воздействия на организационные отношения внутри системы регионального управления, выражаются в таких нормативно-правовых актах, как приказы, должностные инструкции, распоряжения, распределение полномочий.

2. К экономическим методам относится совокупность способов воздействия путем создания определенных экономических условий через нормативно-правовую базу и организационную систему для решения задач социально-экономического развития.

3. К социально-психологическим методам относятся способы воздействия, основанные на использовании определенных социально-психологических факторов.

Региональные методы управления пересекаются с региональными интересами и должны быть направлены исключительно на обеспечение этих региональных интересов.

### **3.4. Структура и основные характеристики региональной системы**

Регион является сложной социально-экономической системой. В

контексте системного анализа под регионом понимается определенная часть социального (в первую очередь, населения), природного (в том числе, природно-ресурсного и экологического), экономического, инфраструктурного, культурно-исторического и, наконец, собственно пространственного потенциалов государства, которая находится в юрисдикции субфедеральных или местных (муниципальных) органов власти.

В социально-экономическом отношении регионы не могут рассматриваться как механическое соединение множества хозяйственных единиц и различных отраслей хозяйства. Их объединяет единство задач развития, которые определяются функциями региона в территориальном разделении труда. При этом существуют различные подходы к представлению структуры региональной системы.

Традиционный подход к структуризации региональной социально-экономической системы предполагает рассмотрение ее в виде триады «природа – население – хозяйство», дополненной управляющей подсистемой (органы власти и управления). В свою очередь, сфера хозяйства (экономика) состоит из природоформирующей сферы, материального производства и социальной сферы. Все подсистемы модели взаимосвязаны. Именно такое понимание «региона», по мнению автора работы [1], охватывает все составляющие его стороны. В рамках этой триединой системы и должна быть установлена сбалансированность и найдены пути ее устойчивого развития.

При этом следует отметить, что в структуре региональной социально-экономической системы *социальная подсистема* является целеопределяющей, а *экономическая подсистема*, включающая природно-ресурсную, научно-техническую и финансовую составляющие – целереализующей, поскольку подчинены единой цели – удовлетворению материальных и духовных потребностей населения региона при сохранении устойчивости природной среды.

Существуют и другие подходы к определению структуры региональной системы, которые определяются целью управления.

Сущность категории «развитие социально-экономической системы», разновидностью которой выступает региональная социально-экономическая система. Категория «развитие» является ключевой для решения проблем регионального управления. Понятие «развитие» часто смешивают с двумя другими, существенно от него отличными: изменение и прогресс.

К сожалению, в постсоциалистической России развитие, понимаемое как изменение, стало важной мировоззренческой основой регулирования экономики в начале 1990-х годов. Вместе с тем представляется очевидным,

что цели реформирования структуры экономики страны, например, должны быть непосредственно увязаны с целями ее социально-экономического развития, а не носить абстрактный характер вроде «создания рыночных основ хозяйства» или «создания рыночной инфраструктуры». В последнем случае постановка целей в сфере социально-экономического развития подменяется формированием целей изменений, например в институциональной области, диктуемых политическими интересами.

Следует также различать понятия «развитие» и «функционирование». Под *функционированием* в большинстве случаев понимаются процессы в системе, стабильно реализующей фиксированные цели. При этом в системе могут происходить количественные изменения, не приводящие к принципиальному изменению ее свойств. *Развитие* предполагает позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и многофакторным развитием социального, экономического, ресурсного и экологического потенциала территории.

Современное понимание категории «развитие» включает три взаимосвязанные составляющие характеристики: *изменение* *рост*, *улучшение*, главной из которых является последняя. В такой трактовке «развитие» рассматривается, прежде всего, с позиций социального результата – улучшения качества жизни.

Последнее понятие включает широкий спектр ценностных ориентаций: от улучшения питания и здоровья до обеспечения большей степени равенства возможностей, личной свободы и богатства культурной жизни.

Понятие «социально-экономическое развитие».

Под *социально-экономическим развитием* региона понимается комплексный процесс изменения его экологической, экономической, социальной, пространственной, политической и духовной сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и, в конечном счете – к изменениям условий жизни человека: причем развитие региона должно идти в направлении общественного прогресса, который проявляется в увеличении общественного богатства, т.е. всей совокупности объективных и субъективных условий жизнеобеспечения и жизнедеятельности человека, и гармоническом развитии на этой основе самого человека, природы, производства, общества и государства.

Социально-экономическое развитие содержит такие аспекты, как рост производства и доходов; перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества; перемены в общественном сознании; перемены в традициях и привычках.

Принципиальным свойством процесса социально-экономического

развития является его объективно-субъективный характер. Объективность процесса обусловлена зависимостью его от влияния факторов внутренней и внешней среды региона, таких как географические, исторические, демографические, политические, экономические, ресурсные факторы и др. Действительно, в экономике в каждый реальный момент времени существует конкретная ситуация, унаследованная из прошлого и диктующая возможность принятия большинства решений, предлагаемых теорией.

В то же время существенное влияние на развитие оказывают и субъективные факторы – решения, принимаемые властными органами региона, а также федеральными органами власти. Особенно велико это влияние при определении стратегического выбора региона, задающего вектор его развития.

Важнейшей характеристикой процесса развития является его устойчивость. *«Устойчивое развитие»* – социально-экономическое и экологическое развитие, направленное на сохранение мира на всей планете, на разумное удовлетворение потребностей людей при одновременном улучшении качества жизни ныне живущих и будущих поколений, на бережное использование ресурсов планеты и сохранение природной среды.

*Устойчивое территориальное развитие* предполагает длительное (порядка времени жизни нескольких поколений людей) сохранение условий (характеристик потенциалов) для региона в режиме сбалансирования экономического развития и социальной ориентации. Элементы таких систем, как правило, конфликтны, следовательно, необходимы внешние регуляторы развития, т.е. необходимо проведение региональной политики некоторыми регулируемыми структурами.

Таким образом, важнейшим принципом территориального развития является устойчивость. Она предполагает длительное сохранение условий для воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, экологической, хозяйственной и т.п. составляющих) в режиме сбалансированности и социальной ориентации. При этом под сбалансированностью понимают особую для каждой региональной системы пропорцию составляющих ее потенциала, обеспечивающую устойчивость и социальную ориентацию развития территории. В ряде случаев под *сбалансированным развитием* региона предлагается понимать наличие увязки интересов различных субъектов управления и хозяйствования, функционирующих и взаимодействующих в регионе.

Следует отметить, что если для концепции *устойчивого развития* характерен «экологический» акцент, то в концепции *сбалансированного развития* присутствует «пространственный» акцент. Данные концепции в целом должны не конфликтовать, а дополнять друг друга, более того, эти

определения нередко объединяются.

К числу характеристик процесса развития относится также *безопасность*. Выделяют «экономическую безопасность», «национальную безопасность», «социальную безопасность», «экологическую безопасность». Так, под «национальной безопасностью» понимается способность населения страны удовлетворять (с минимальным риском ущерба базовым ценностям нынешнего и будущих поколений) те потребности, которые необходимы для его самосохранения, самовоспроизводства и самосовершенствования.

Под «экономической безопасностью» понимают:

- состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность политики, достаточный оборонный потенциал, готовность и способность институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества;
- состояние, в котором народ может суверенно, без вмешательства и давления извне, определять пути и формы своего экономического развития;
- способность экономики обеспечивать эффективное удовлетворение общественных потребностей и др.

Таким образом, само базовое понятие «безопасность» следует раскрывать с учетом выбранного объекта и предмета. Под *безопасностью* развития региона понимается одна из важнейших характеристик комплексного социально-экономического развития, характеризующая состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к выживанию и развитию в условиях внутренних и внешних угроз, а также действия непредсказуемых и трудно прогнозируемых факторов. Из данной формулировки следует, что именно безопасность обеспечивает комплексное социально-экономическое развитие региона, т.е. обеспечение безопасности следует рассматривать в качестве одного из условий нормального функционирования и устойчивого социально-экономического развития.

Рассмотренные выше принципы развития могут быть объединены в общее требование *комплексного социально-экономического развития*, под которым понимается сбалансированное, безопасное и эффективное развитие, обеспечивающее достижение намеченных целей и приоритетов социального экологического и экономического характера.

Таким образом, управление региональной системой должно обеспечивать ее комплексное развитие, предусматривающее сбалансированное развитие всех трех ее важнейших подсистем: природы, населения и экономики. В отличие от хозяйства воспроизводство природы и

населения имеет в своей основе естественные законы. Вместе с тем, именно развитие экономики оказывает решающее влияние на развитие природной среды и населения. По этой причине управление региональной системой состоит, прежде всего, в управлении экономикой. С точки зрения управленческой деятельности под регионом чаще всего понимается субъект Федерации. Это обуславливается тем, что субъект Федерации имеет полный набор органов власти и управления, полномочия которых закреплены в Конституции.

### **3.5. Эволюция функций государства**

Цели и задачи управления на различных властных уровнях определяются их функциями в экономике, социальной сфере и других сферах жизнедеятельности общества. При этом функции государства являются категорией эволюционирующей, зависящей как от уровня развития экономики, так и от ряда других факторов. К их числу относятся, в частности, национальные традиции. В англо-саксонском мире, например, доминирует представление о том, что государственное участие в жизни общества должно быть ограничено. В ряде других стран, таких как Франция, Германия, а также Россия, достаточно сильными являются патерналистские традиции [1].

При всех различиях в понимании роли государства можно выделить некоторые общие функции, присущие современному государству. Прежде всего, это функция обеспечения целостности и сохранности того общества, формой проявления которого выступает данное государство.

Актуальной является социальная функция. Суть ее состоит в обеспечении на всей территории прав и свобод каждого человека и гражданина, а также создание всего многообразия условий для воспроизводства человеческого потенциала во всех его аспектах.

Экономическая функция государства связана с созданием необходимых условий для функционирования и развития экономики. Ее реализация призвана обеспечить стабильность государства. В то же время механизмы вмешательства государства в экономику в различные периоды и в разных странах существенно различались, что позволяет говорить об этапах эволюции экономических функций государства.

Основными причинами эволюции экономической роли государства явились изменения, происходившие, прежде всего, в материальном производстве, среди которых не только увеличение объемов производства и усложнение экономических связей, но и усиление роли личного фактора в развитии современного производства.

Реформирование государства вовсе не означает переход к



«минимальному» государству, не причиняющему вреда, но и не приносящему много пользы. Реформирование предполагает именно повышение эффективности государства. Эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям – вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможно развитие как в экономической, так и в социальной сфере.

К основным направлениям реформирования государства относятся: разгосударствление собственности, дерегулирование отраслей, широкое внедрение контрактного механизма, расширение сферы действия рыночного механизма, развитие партнерских отношений субъектов разной институциональной принадлежности [1].

Еще одно направление совершенствования государственного управления связано с применением в общественном секторе эффективных методов, отработанных в частном секторе. Обусловлено оно совершенствованием рыночного механизма, ростом качества услуг, предоставляемых частным сектором, и повышением требований избирателей к услугам, оказываемым государством. Новый государственный менеджмент, как концепция государственного управления, оформился в 80-е годы прошлого столетия. Он явился ответом на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации и централизации. Новая модель управления основана на следующих принципах:

1. Переход от бюрократических процедур, регламентирующих работу органов управления, к количественным мерам, характеризующим результат их деятельности.

2. Понижение роли бюрократического контроля при управлении государственным сектором и усиление роли мониторинга, совершенствование механизмов ответственности.

3. Отделение коммерческих функций от некоммерческих, функций предоставления услуг и регулятивных функций.

4. Приоритет частному бизнесу, конкурентному снабжению и контрактной системе при организации общественных услуг.

5. Использование практики менеджмента: стратегическое планирование, информационные системы и т.д.

6. Отношение к потребителям общественных услуг как к покупателям на рынке.

Некоторые общие тенденции трансформации менеджмента в государственной сфере представлены в таблице 3.1. [4].

При использовании «новых» подходов в государственном управлении необходимым является наличие как достаточно эффективного государства,

так и совершенного рынка. В этом случае их взаимное проникновение может дать положительный эффект. В противном случае замещение неэффективного государства несовершенным рынком способно лишь расширить поле проявления негативных аспектов государственной политики и еще более снизить как эффективность рынка, так и государства.

Таблица 3.1

Типы управления в государственной сфере

<b>Традиционный (администрирование)</b>	<b>Новый (менеджмент)</b>
Авторитарное управление Монополия на предоставление услуг Человек – помеха в деятельности Правила и процедуры Измерение затрат Бюрократический контроль	Менеджмент участия Конкуренция за предоставление услуг Человек – клиент, потребитель услуг Механизм рынка Измерение результатов Общественный контроль

В ходе реформ меняются приоритеты в деятельности государства. Освобождаясь от одних функций, оно имеет возможность в большей мере сосредоточиться на разработке и реализации стратегии социально-экономического развития, формировании общих рамочных условий взаимодействия экономических субъектов.

В странах с развитой рыночной экономикой изменение функций государства происходило эволюционным путем под воздействием развития экономики и общества, т.е. в основе этой эволюции лежали объективные факторы. Эволюционные изменения в экономике стимулировали развитие экономической науки, усилия которой были направлены на создание моделей, адекватных достигнутому уровню развития экономики и общества.

### **3.6. Механизм реализации управления региональным развитием**

Важнейшим этапом процесса управления развитием региональной социально-экономической системы является построение механизма реализации. Под механизмом, в общем случае, понимают последовательность состояний, процессов, определяющих собой какое-нибудь действие, явление, а также систему, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности [1].

Сущность механизма реализации управления региональным развитием заключается в целенаправленном комплексном воздействии региональных

органов власти и управления совместно с другими заинтересованными субъектами управления и хозяйствования на все подсистемы региона (социальную, экологическую и экономическую) для достижения намеченного результата, а именно качественно нового состояния региональной социально-экономической системы. Содержание механизма реализации можно раскрыть и через функции управления – особый вид управленческой деятельности, продукт процесса разделения труда и специализации в управлении.

В структуру механизма реализации включаются, во-первых, стратегию социально-экономического развития региона; во-вторых, региональную социально-экономическую политику; в-третьих, управленческую деятельность по реализации региональной политики, – поскольку данные составляющие объединяют в себе принципы реализации, методы, функции, организационные формы и мероприятия, а также обеспечение процесса реализации.

Региональная социально-экономическая политика, выступая составляющей механизма реализации управления развитием региона, представляет собой совокупность принципов, форм, приоритетов, юридических норм, условий и ограничений, связанных с управленческими действиями по достижению намеченных целей; она является неотъемлемой частью общей системы регионального управления. Как показал анализ практики постановки целей в субъектах РФ, в структуру механизма реализации социально-экономического развития они включают: принципы реализации, основные направления достижения целей регионального развития, программные документы и систему мероприятий.

Таким образом, можно констатировать, что основные компоненты структуры механизма реализации, представленные в работах отечественных ученых и в плановых документах регионов-субъектов РФ, аналогичны. По нашему мнению, структура механизма реализации, представляет собой совокупность принципов, методов, функций и регулирующих документов управленческого воздействия на процесс социально-экономического развития региона, применяемых региональными органами власти и управления для реализации намеченных стратегических целей регионального развития, а также системы контроля и обеспечения.

Формирование механизма реализации должно опираться на систему принципов. К числу основных – относятся следующие: интеграции финансовых ресурсов, баланса интересов, ответственности, использования эффективных методов управления, целевого использования ресурсов, удовлетворения потребностей целевых групп. Принцип интеграции финансовых ресурсов предполагает мобилизацию всех возможных источников инвестиционного финансирования стратегического развития

региона. С ним неразрывно связан принцип баланса интересов, который подразумевает, во-первых, выявление субъектов управления и хозяйствования, имеющих текущие или перспективные интересы в развитии региона, а также поиск и принятие согласованных инвестиционных решений; во-вторых, обеспечение соблюдения интересов хозяйствующих субъектов и субъектов управления, участвующих в реализации поставленных стратегических целей развития региона.

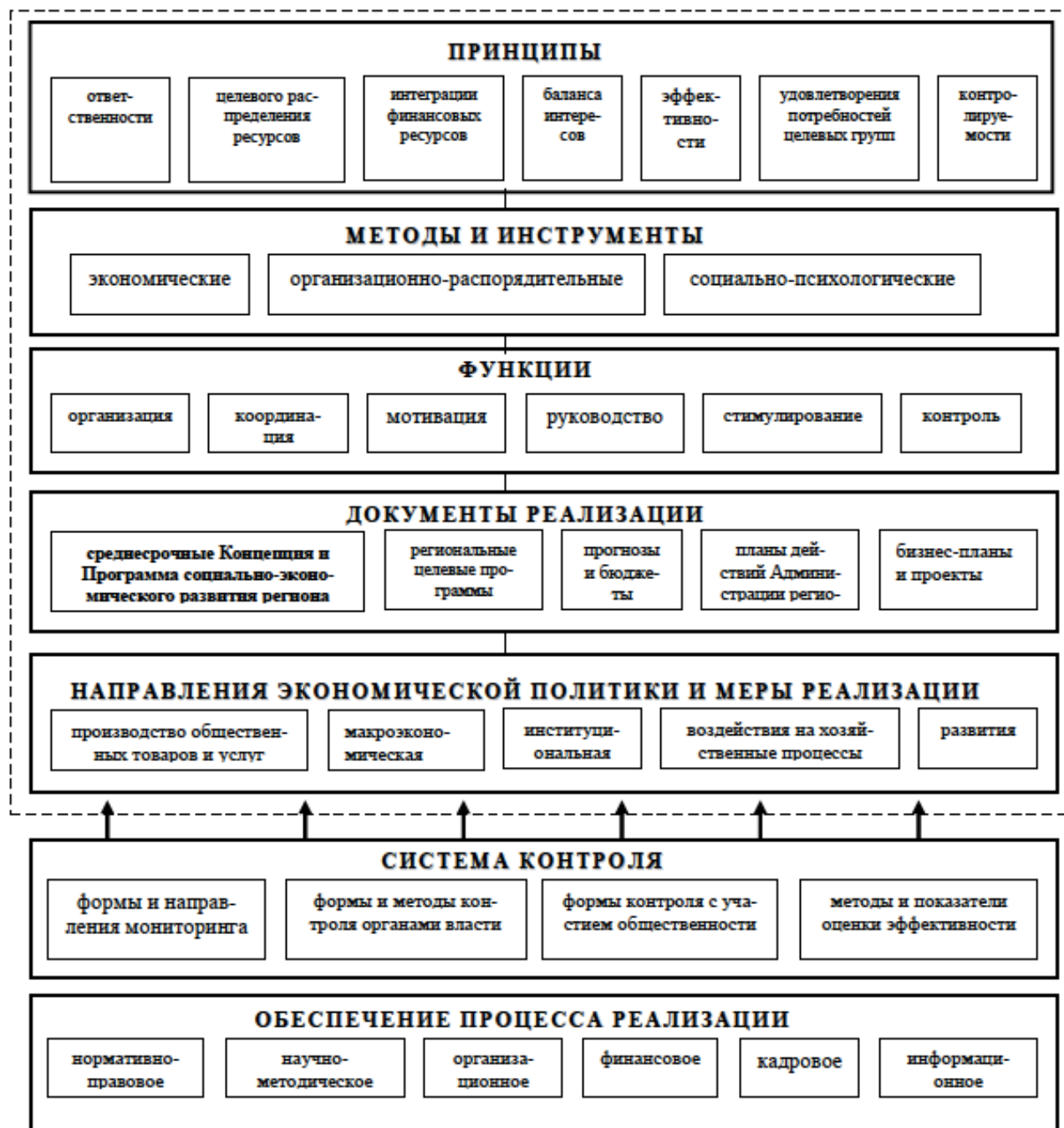


Рис. 3.2. Структура механизма реализации

Принцип *ответственности* предполагает установление ответственности конкретных лиц, организаций и учреждений за

использование ресурсов и выполнение отдельных заданий. Прежде всего, необходима полная персонификация всех участников разработки и реализации программ, для которых должны быть установлены меры административной и иной ответственности за выполнение ими указанных функций.

Принцип *контролируемости* предполагает наличие условий для постоянного отслеживания хода реализации целей социально-экономического развития региона. Функция контроля подразумевает создание в регионах систем комплексного социально-экономического мониторинга.

Принцип *использования эффективных методов управления* подразумевает то, что методы управления процессом реализации целей развития региона следует выбирать исходя из конкретной управленческой ситуации.

Принцип *целевого использования ресурсов* означает концентрацию и использование ограниченных материальных и финансовых ресурсов для достижения намеченных целей развития региона.

Принцип *удовлетворения потребностей целевых групп* предусматривает ориентацию действий территориальных органов власти и предпринимателей при реализации целей на удовлетворение потребностей целевых групп потребителей товаров и услуг как на данной территории, так и за ее пределами.

Следующим элементом механизма реализации управления региональным развитием являются методы управления.

*Методы управления* – это система способов и приемов воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенного результата. Существует несколько подходов к классификации методов управления, однако, наиболее распространенной является классификация, согласно которой они делятся на три группы (рис. 3.2).

Экономические методы управления – это способы и приемы воздействия на людей, имеющие в своей основе экономические отношения людей и использование их экономических интересов. Содержание экономических методов управления состоит в целенаправленном воздействии на экономические интересы личности, коллектива, государства в целях достижения наилучших результатов их функционирования с наименьшими затратами. Экономические интересы могут быть подвергнуты декомпозиции на интересы государства, коллектива и личности, между этими интересами всегда существуют объективно диалектические противоречия. Проблема сочетания групп интересов всегда относилась к числу самых сложных, а потому конечная цель использования методов – создание объективных условий для эффективной реализации

социально-экономических законов общественного развития в интересах личности, коллектива и общества.

*Экономические методы управления регионом* – совокупность приемов (способов) воздействия региональных органов власти и управления на хозяйствующие субъекты посредством создания экономических условий, побуждающих их деятельность в направлении реализации намеченных стратегических целей и приоритетов развития региона. Основным движущим мотивом деятельности различных социальных субъектов, участвующих в реализации стратегических целей регионального развития, выступает возможность достижения собственных специфических интересов. В связи с этим применение прямых и косвенных экономических методов с использованием налоговых, бюджетных, кредитно-денежных и прочих инструментов, позволяет увязать интересы различных социальных субъектов региона для достижения стратегических целей и приоритетов его развития. Из результатов анализа плановых документов регионов-субъектов РФ следует, что наибольшее распространение получили следующие экономические методы (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Экономические методы реализации стратегических целей  
развития региона [1]

ПРЯМЫЕ МЕТОДЫ	КОСВЕННЫЕ МЕТОДЫ
<i>Бюджетные</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- формирование структуры доходов и расходов бюджета региона (в т.ч. бюджета развития) с учетом поставленных стратегических целей и приоритетов;</li> <li>- разработка, утверждение и финансирование программ, проектов из средств регионального бюджета, конкурсный отбор программ и проектов;</li> <li>- контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых на финансирование.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставление бюджетных субсидий на развитие отсталых отраслей и территорий;</li> <li>- предоставление субсидий на подготовку и обучение специалистов ключевых отраслей экономики, в т.ч. менеджеров высшего звена управления;</li> <li>- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;</li> <li>бюджетные гарантии частным инвесторам;</li> <li>- стимулирующие субвенции для предпринимателей, находящихся в сложных экономических условиях;</li> <li>- реструктуризация задолженности предприятий перед бюджетом с</li> </ul>

	последующей передачей имущества эффективным собственникам.
<i>Налоговые</i>	
-определение ставок, порядка и сроков уплаты налогов, зачисляемых в региональный бюджет (с учетом действующих ограничений федерального законодательства).	- предоставление налоговых льгот и специальных налоговых режимов инвесторам; - упрощение системы налогообложения для предприятий малого бизнеса; - введение льготного налогообложения для предприятий, производящих социально значимые товары и услуги.
<i>Кредитно-денежные</i>	
- выпуск ценных бумаг.	-предоставление гарантий по кредитам региональным предприятиям; -создание системы кредитных союзов взаимопомощи гражданам; -операции с ценными бумагами на фондовом рынке.
<i>Прочие</i>	
- регулирование цен и тарифов.	-развитие конкурентной среды; -создание бизнес-инкубаторов; -предоставление комплекса информационных и консультационных услуг по организации бизнеса; -привлечение иностранных инвестиций; -предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами; -страхование рисков.

Возможности органов управления регионом в существенной степени ограничены федеральным законодательством, которое образует «правовое ядро» механизма реализации управления региональным развитием. Вместе

с тем субъекты РФ имеют достаточно много прав по регулированию финансовых, ресурсных (земля, недвижимость, рабочая сила) и экологических условий ведения бизнеса. В частности, финансовое положение и конкурентоспособность предприятий во многом зависят от вида и ставок устанавливаемых региональных и местных налогов. Региональные законы, регулирующие основы инвестиционной и налоговой политики, предоставление налоговых льгот, арендные отношения являются важной компонентой рассматриваемого механизма.

Возможности прямого установления на уровне региона «правил игры» для бизнеса вытекают из Конституции РФ и федеральных законов, однако ими же они и ограничены. Вместе с тем полномочия субъекта РФ в вопросах налогообложения, лицензирования и т.п. достаточно велики. Дополнительно регионы, в условиях дефицита специальных нормативных актов, могут задействовать механизм самоорганизации бизнеса, то есть формировать правила игры самими ее участниками в виде обычаев делового оборота и правил ведения бизнеса.

Более сложной задачей является косвенное регулирование экономических процессов в регионе. Если прямое регулирование в основном представляет собой формирование правовых особенностей ведения бизнеса в конкретном регионе, то косвенное регулирование нацелено на декларирование стратегических целей развития региона, создание необходимых материальных условий развития бизнеса в конкретной сфере. Это могут быть прямые инвестиции в смежные отрасли, финансирование подготовки специалистов, формирование регионального заказа, проведение маркетинговых исследований, организация выставок и проведение конференций, подготовка бизнес-планов и т. п.

Организационно-распорядительные методы управления включают способы и приемы воздействия субъекта на объект управления на основе силы и авторитета власти – законов, постановлений, распоряжений, указаний, инструкций и т.п. Они устанавливают обязанности, права, ответственность каждого руководителя и исполнителя, а также каждого звена и уровня управления. Основой данной группы методов являются организационные отношения, объективно существующие в любом обществе, любой социально-экономической системе. Реально любые организационные отношения – это, прежде всего, субъектно-объектные отношения, которые включают в себя отношения прав и ответственности, властности, компетентности. Для того чтобы система работала эффективно, необходимо обеспечение сбалансированности прав и ответственности как на каждом из уровней управления, так и между ними. При нарушении этих требований неизбежно возникают и развиваются тенденции к доминированию прав и снижению ответственности. При этом все методы



данной группы должны применяться системно и в комплексе, способствуя организационной стабильности системы.

Деятельность региональных органов власти и управления по реализации стратегических целей развития региона, учитывая ограниченность собственной финансовой базы, заключается не столько в прямом участии в делах отдельных предприятий, сколько в создании различных условий, способствующих протеканию процессов структурных преобразований в региональной экономике.

Именно в этой сфере представляется полезным использование *организационно-распорядительных методов управления*, к числу которых относятся:

во-первых, управление государственным имуществом региона, государственными унитарными предприятиями, акциями и долями, находящимися в региональной собственности, управление земельными ресурсами, расположенными на территории региона;

во-вторых, принятие нормативно-правовых актов, регулирующих процесс реализации стратегических целей регионального развития, в частности направленных на создание условий, способствующих достижению стратегических целей и приоритетов регионального развития (защита прав инвесторов, государственная поддержка инвестиционной деятельности и др.);

в-третьих, формирование и обеспечение деятельности организационной структуры реализации стратегических целей развития региона.

*Социально-психологические методы* управления представляют собой способы воздействия на органы управления (коллективы) и людей через социально-психологические интересы. Классификация социально-психологических методов управления определяется уровнем иерархии социальных процессов, которая включает: общество, коллектив, группу и личность. Эти методы должны способствовать повышению готовности населения к восприятию разного вида изменений, носящих инновационный характер. Их использование предполагает организацию и проведение информационно-просветительской работы среди населения (организацию теле- и радиопередач, публикации в прессе, выпуск специализированных изданий, проведение пресс-конференций, круглых столов, семинаров и т.п.).

В современных условиях хозяйствования реализация вышеперечисленных методов предусматривает, прежде всего, смещение акцента в сторону преимущественно экономических и социально-психологических. При этом следует отметить наличие больших резервов в сфере использования социально-психологических методов управления, т.к.

решение новых и сложных проблем неминуемо воздвигает между людьми барьеры психологического характера, готовность к преодолению которых мала. Вместе с тем, не должны быть исключены из арсенала управления и организационно-распорядительные (административные) методы. К числу их преимуществ можно отнести целенаправленное и оперативное решение наиболее острых противоречий в социально-экономической сфере.

Большинство авторов в качестве одного из основных элементов механизма реализации рассматривают регулирующие процесс реализации документы, и, прежде всего, среднесрочные концепцию и программу комплексного социально-экономического развития региона.

При разработке документов реализации следует обеспечить согласованность следующих документов:

- долгосрочных прогнозов и стратегических плановых документов социально-экономического развития; среднесрочных концепций и программ;

- краткосрочных прогнозов и бюджетного планирования, отраслевых и территориальных целевых программ и планов действий.

Важнейшей составляющей механизма реализации является система контроля (обратной связи). Данная система имеет комплексный характер и может проявляться в следующих формах:

- сбор и предоставление информации о ходе реализации органам власти;

- научно-практические конференции и публичные слушания;

- мониторинг хода реализации; оценка эффективности реализации.

Эффективное функционирование механизма реализации определяется наличием соответствующего обеспечения процесса реализации, включающего в себя следующие основные элементы: нормативно-правовое обеспечение, научно-методическое, кадровое, финансовое, организационное и информационное обеспечение.

Нормативно-правовое обеспечение содержит совокупность нормативно-правовых актов, необходимых и достаточных для реализации стратегических целей регионального социально-экономического развития. Функционирование механизма реализации должно опираться на достаточную научно-методическую базу, то есть комплекс методических разработок и материалов, имеющих рекомендательный характер и включающих вопросы организации процесса стратегического управления; технологии формирования программ и проектов по реализации намеченных целей, методики мониторинга достижения стратегических целей социально-экономического развития региона и т.п. Успешная реализация целей стратегического развития региона требует соответствующего организационного обеспечения, которое предполагает создание

необходимых организационных структур, осуществляющих действия по инициированию, развитию и контролю за достижением стратегических целей регионального развития. Финансовое обеспечение оказывает решающее значение в реализации намеченных стратегических целей развития региона. Оно предполагает использование как внутренних, так и внешних источников финансовых ресурсов.

Одна из основных проблем в формировании механизма реализации – проблема кадрового обеспечения. Как правило, решение данной проблемы сводится к необходимости повышения квалификации сотрудников органов власти и управления регионов и муниципальных образований, высшего звена управления предприятиями и организациями. Среди форм организации данной работы выделяют: курсовую подготовку в соответствующих научно-образовательных учреждениях; проведение семинаров с участием экспертов, специалистов в области стратегического управления и др. Однако, как справедливо отмечают авторы ряда работ, проблема заключается в отсутствии настоящей мотивации у кадров управленческого звена к повышению собственной квалификации. Решить эту проблему можно путем введения в практику замещения вакантных должностей на конкурсной основе.

Информационное обеспечение механизма реализации связано с задачей создания системы регионального социально-экономического мониторинга. Сегодня существуют различные трактовки термина «мониторинг». Традиционно под мониторингом социально-экономической обстановки на территории принято понимать процесс системного наблюдения за ходом и характером изменения в различных сферах жизнедеятельности. Однако современная трактовка этого термина связана с представлением его в качестве системы информационной поддержки управления административно-территориальным образованием, реализующей функции наблюдения, оценки, анализа и прогноза складывающейся ситуации, подготовки проекта управленческого решения, направленного на поддержку позитивных и ослабление негативных тенденций. Первым элементом мониторинга является информационная система, позволяющая собирать и передавать необходимую информацию. Здесь основная проблема заключается в формировании системы взаимосвязанных индикаторов социально-экономического развития региона. Выделение и структуризация таких индикаторов обеспечивают диагностику существующего состояния и оценку вариантов возможного развития. Другим элементом является аналитическая система, куда поступает вся собранная информация. Здесь она анализируется, чтобы определить, каков прогресс в достижении поставленных целей. В результате анализа выявляются тип и форма отклонений в работе, их

характер и влияние на достижение целей. Эти обобщенные данные поступают затем в оперативную систему, где вырабатываются рекомендации по вопросам регионального управления.

Основное предназначение мониторинга – обеспечение органов управления регионом полной, своевременной и достоверной информацией о процессах, протекающих в различных сферах его экономики, и о складывающейся социально-экономической ситуации. При этом мониторинг рассматривается как начальное звено в системе «мониторинг – анализ – корректировка целей – достижение искомой динамики социально-экономических показателей», выполняющее следующие задачи:

- организация наблюдения, получение достоверной и объективной информации о протекании на территории социально-экономических процессов;

- оценка и системный анализ полученной информации, выявление причин, определяющих характер социально-экономических процессов; обеспечение в установленном порядке органов управления, предприятий, учреждений, организаций и граждан информацией;

- разработка прогнозов развития социально-экономической ситуации;

- разработка рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций, доведение их до соответствующих органов власти и управления.

При формировании системы мониторинга определяют его цель, объект, периодичность, субъект, этапы и методы. Объектом мониторинга является региональная социально-экономическая система, а целью – отслеживание и регулирование процессов регионального развития. В рамках конкретизации объекта мониторинга важным вопросом является выбор основных его направлений, на основе которых органы власти и управления могли бы принимать научно обоснованные решения по широкому кругу вопросов, связанных с развитием региональной социально-экономической системы. По мнению большинства авторов, основными направлениями мониторинга могут стать: мониторинг сбалансированного развития региона; мониторинг вклада региона в экономику страны; мониторинг уровня и качества жизни населения. Предлагается использовать следующие основные направления мониторинга развития региона (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Основные направления мониторинга социально-экономического развития региона

Обобщая вышесказанное можно сделать вывод, что для обеспечения условий эффективного функционирования механизма управления развитием региона органы власти должны решить следующие главные задачи:

- организовать рассмотрение и принятие согласованных с заинтересованными субъектами управления и хозяйствования, регулирующих процесс реализации документов, средне-срочных концепций и программ социально-экономического развития региона;
- создать в регионе благоприятный социально-психологический климат вокруг проблемы достижения стратегических целей;
- решить комплекс вопросов по нормативно-правовому, кадровому, информационно-аналитическому и финансовому обеспечению процесса реализации целей стратегического развития региона.

### 3.7. Распределение полномочий между центром и регионами

В связи с усложнением социально-экономических систем и расширением функций государства, в современном мире все большее распространение получают сложные, многоуровневые системы управления. Между разными уровнями осуществляется разделение полномочий, ответственности и функций. Первоосновой для их выделения являются цели и задачи каждого конкретного уровня территориального управления. В рамках закрепленных за ними полномочий элементы системы имеют право самостоятельного принятия управленческих решений.

Распределение властных полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями имеет два аспекта – административный и политический. Первый связан с децентрализацией управленческой деятельности и имеет ту же природу, что и децентрализация в крупных организациях. Децентрализованные структуры обладают большими

адаптационными возможностями в условиях динамичной внешней среды. Однако ни в экономическом, ни в правовом, ни в политическом плане федерализм не сводится к административной децентрализации, в рамках которой территориальные руководители принимают самостоятельные решения, но действуют от имени и в интересах вышестоящего уровня управления.

Органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления представляют интересы избирателей, проживающих на соответствующей территории. Они формируют и реализуют собственную политику от имени своих избирателей в пределах законодательно закрепленных за ними полномочий.

Федеративные государства характеризуются сложной системой взаимоотношений между органами власти различного уровня. Для определения основных принципов разграничения полномочий между ними целесообразно использовать теорию экономического федерализма.

Ведущим при распределении полномочий между уровнями управления является принцип субсидиарности, предусматривающий максимальную близость органов власти, оказывающих услуги, к их потребителям. В этом случае деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней; все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономии и на масштабе, должны относиться к исключительной сфере ответственности властей данной территории.

Распределение властных полномочий должно также основываться на принципе территориальной дифференциации. Суть его состоит в том, что чем больше территориальные различия в производстве и потреблении общественных услуг, тем на более низких уровнях управления они должны предоставляться.

Следование данному принципу позволяет полнее учесть территориальные различия в предпочтении пользователей бюджетных услуг и тем самым повысить эффективность их использования.

Границы экономической целесообразности децентрализации определяются на основе принципов учета внешних эффектов и эффекта масштаба. Принцип учета внешних эффектов предполагает передачу полномочий по поставке общественного блага на более высокий уровень управления при повышении заинтересованности общества в целом в его производстве.

Децентрализация обычно требует определенных затрат, которые могут сделать децентрализованную поставку общественного блага более дорогой, чем централизованная. Децентрализация эффективна, если затраты перекрываются результатами. Принцип учета эффекта масштаба

предполагает концентрацию производства общественного блага, если это способствует экономии общественных ресурсов. Чаще всего это имеет место в случае территориальной однородности в предпочтении потребления данного общественного блага.

Рассмотренные принципы определяют рамочные условия распределения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями управления. В реальности, существенное влияние на распределение полномочий оказывают исторические условия формирования федеративного государства. В то же время необходимость повышения эффективности функционирования государства требует поиска оптимального распределения компетенции уровней управления с учетом исторического опыта, состояния экономики и общества, стратегии развития государства.

Рассмотренные выше преимущества централизованного и децентрализованного производства общественных благ сведены в таблицу 3.3.

В то же время роль государства не ограничивается этой функцией. В классической теории общественного сектора выделяются также стабилизационная и перераспределительная функции. Экономика региона является по природе своей открытой, и межрегиональные товарные потоки ограничиваются лишь величинами транспортных и информационных издержек. Взаимозависимость региональных экономик неизбежно приводит к возникновению внешних эффектов при децентрализованном проведении стабилизационной политики. В силу этого стабилизационная функция должна быть централизованной. В то же время надо учитывать, что региональные власти обладают определенной самостоятельностью в вопросах бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, которые оказывают определенное влияние на национальную макроэкономическую политику.

Следует также учитывать, что стабилизационная функция государства имеет и региональный аспект. Проводимые в течение длительного периода времени в странах с развитой рыночной экономикой исследования показали наличие специфических региональных экономических циклов, определяемых структурой экономики и другими их характеристиками. Кроме этого, федеральная региональная, денежно-кредитная, бюджетно-налоговая и другие политики оказывают различное влияние на экономику регионов.

Циклические изменения в национальной экономике формируются в результате суммирования циклов региональных экономик, которые не совпадают по фазе. В результате, стабилизационные меры федерального правительства оказывают на них различное воздействие. В силу этого

стабильность региональной экономики не может быть достигнута только за счет усилий центрального правительства. Необходимо координировать также региональную инвестиционную, структурную, денежно-кредитную, бюджетно-налоговую политику с мерами, предпринимаемыми на федеральном уровне.

Таблица 3.3

Преимущества централизованного и децентрализованного производства общественных благ

<b>Централизованное производство</b>	<b>Децентрализованное производство</b>
<p><i>Экономия на масштабе</i> Для некоторых общественных благ увеличение числа их потребителей приводит к снижению издержек производства в расчете на одного потребителя</p>	<p><i>Различия в предпочтениях</i> Чем меньше территориальная единица, тем более однородны предпочтения людей, и местные власти могут их учесть при производстве общественных благ в большей степени</p>
<p><i>Регулирование внешних эффектов</i> При предоставлении общественных благ на локальном уровне не учитываются создаваемые ими внешние эффекты. Это приводит к неэффективному распределению ресурсов</p>	<p><i>Доступ к информации</i> Информация о локальных потребностях в общественных благах более доступна местным органам власти и затраты на ее получение ниже</p>
<p><i>Предотвращение «экспорта проблем» и «импорта выгод»</i> Производители общественных благ локального уровня могут предумышленно создавать условия, улучшающие положение данного локального сообщества за счет ухудшения положения других сообществ</p>	<p><i>Стимулирование межрегиональной конкуренции</i> В случае крайней неудовлетворенности политикой местных властей в области производства общественных благ некоторые жители данной территории могут прибегнуть к «голосованию ногами», т.е. мигрировать из региона</p>
<p><i>Стандартизация качества благ</i> На централизованном уровне легче устанавливать и воплощать в жизнь единые стандарты качества общественных благ и тем самым обеспечить реализацию принципа социальной справедливости в</p>	<p><i>Возможность экспериментирования в локальных масштабах</i> Определение наилучшего способа предоставления конкретного общественного блага часто вызывает определенные затруднения. Наличие у региональных властей права</p>



территориальном разрезе	самостоятельно	вырабатывать
	политику	позволяет проверить
	разные подходы	и сравнить
	результаты	

В отношении распределительной функции государства вывод не является столь однозначным. С одной стороны, проведение регионами самостоятельной политики перераспределения доходов может создать стимулы к миграции из одного региона в другой. В силу этого основные параметры перераспределительной политики должны определяться централизованно. С другой стороны, регионы могут отличаться социально-политическими пристрастиями. Жители территорий могут в большей степени проявлять солидарность по отношению друг к другу, чем по отношению к жителям других территорий. Это характерно для стран, регионы в которых отличаются большим этническим, культурным и экономическим разнообразием. Это предопределяет передачу определенной части перераспределительных функций на региональный и местный уровень.

### **3.8. Оценка эффективности регионального управления**

Высокий уровень дифференциации важнейших экономических и социальных показателей субъектов Федерации обусловлен как различием имеющегося потенциала, так и различием эффективности регионального управления. Важным методологическим аспектом оценки эффективности является определение сущности данной категории.

В экономическом словаре представлено несколько подходов к ее определению:

1. Эффективность — способность приносить эффект, оказывать действие.

2. Эффективность, экономическая — результативность экономической деятельности, экономических программ и мероприятий, характеризуемая отношением полученного экономического эффекта, результата к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого результата.

3. Эффективность инвестиций в производство — результат сопоставлений распределенных во времени отдач от инвестирования с суммами инвестиций. Измеряется: 1) сроком окупаемости затрат; 2) внутренней нормой доходности — расчетной ставки процента, при которой капиталовложения являются окупаемой операцией; 3) рентабельностью.

Для комплексной оценки эффективности регионального управления целесообразно использовать целевой подход в соответствии с которым эффективность определяется по степени достижения целей. Рассматривая

регион как открытую систему, необходимо отметить, что цель достаточно сложного объекта не может быть выражена одним показателем (характеристикой), а должна конкретизироваться совокупностью качественных и количественных показателей. В этой связи нам представляется конструктивным определение сущности цели развития региона как научно обоснованного, выраженного качественно и количественно прогнозируемого результата регионального развития, который намечается достичь в конкретный момент времени. Это в свою очередь предполагает конкретизацию общих целей развития региона через совокупность качественных и количественных характеристик – целевых установок, целевых показателей и целевых нормативов (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Определение категории "цель"

Цели - совокупность качественных и количественных показателей (характеристик)		
Качественные характеристики	Количественные характеристики	
<p><b>Целевой ориентир</b> - вытекающий из объективных законов качественно (на вербальном уровне) выраженный ориентир развития региона. Целевые установки конкретизируют целевые ориентиры в зависимости от сфер деятельности (макроподсистем) региона</p>	<p><b>Целевой показатель</b> - количественная характеристика объектов на определенный (промежуточный)</p>	<p><b>Целевой норматив</b> - значение целевого показателя, соответствующее требуемому научно обоснованному уровню конечного состояния объекта</p>

Качественную характеристику цели определяет целевая установка, под которой предлагается понимать вытекающий из объективных законов развития определенный на вербальном уровне ориентир регионального развития. Количественная определенность цели обеспечивается разработкой целевых показателей – количественных характеристик объекта целеполагания на определенный момент времени и целевых нормативов – значений целевых показателей, соответствующих требуемому научно обоснованному уровню конечного (желаемого) состояния объекта целеполагания.

Как показывают результаты анализа постановки главных целей развития регионов, подавляющее большинство – определили главной целью своего развития повышение качества жизни всего населения. Так как главный целевой ориентир развития невозможно выразить ограниченным количеством показателей, то в реальности органы власти и управления конкретизируют его, т.е. указывают конкретные рубежи, которые условно можно назвать целями второго уровня – целевыми установками, и разделить в зависимости от сфер деятельности на макроподсистемы.

В качестве универсальных целевых установок социально-экономического развития можно рассматривать: экономический рост, полная занятость, экономическая эффективность, стабильный уровень цен, экономическая свобода, справедливое распределение доходов, социальное обеспечение, экологическая безопасность и др. На региональном уровне, в условиях отсутствия единого подхода к формированию целевых установок, большинство авторов отдают приоритет: сбалансированному развитию региона; обеспечению вклада региона в экономику страны; повышению уровня и качества жизни населения. Оценка эффективности деятельности социально-экономической системы любого уровня должна соответствовать определенным требованиям, которые должны обязательно выполняться при организации, проведении и практическом использовании результатов оценки. Важнейшими принципами оценки эффективности деятельности являются:

1) государственный подход, т.е. оценка результатов деятельности должна соответствовать государственной социально-экономической политике и действующему законодательству, способствовать решению как долгосрочных задач, так и оперативных проблем, возникающих в процессе социально-экономического развития;

2) научный характер, т.е. оценка эффективности развития системы должна учитывать требования экономических закономерностей, современные достижения в области науки и техники, информационных технологий, передовые аналитические разработки как в области экономической теории, так и в методологии оценки эффективности развития социально-экономических систем;

3) системный подход, когда каждый изучаемый объект рассматривается как сложная динамическая система, состоящая из ряда элементов, определенным образом связанных между собой и внешней средой. Изучение каждого объекта должно осуществляться с учетом всех внутренних и внешних связей, взаимозависимости и взаимоподчиненности его отдельных элементов;

4) объективность, конкретность, т.е. оценка должна основываться на достоверной проверенной информации, реально отражающей объективную

действительность, а ее выводы должны обосновываться точными аналитическими расчетами и не допускать неопределенных формулировок и возможность неоднозначной интерпретации;

5) действенность, т.е. оценка должна активно воздействовать на развитие социально-экономической системы и ее результаты, своевременно выявляя недостатки и показывая резервы повышения эффективности результатов деятельности;

6) систематичность, т.е. оценка должна проводиться регулярно по заранее установленному перечню показателей, методике их расчета и иметь в динамике сопоставимую базу сравнения;

7) оперативность, т.е. результаты оценки должны обеспечивать своевременность принятия управленческих решений;

8) широта охвата, т.е. в проведении оценки и анализе ее результатов должны участвовать максимально возможное количество работников аппарата управления, все заинтересованные лица, для более полного использования высокоэффективных методов работы других субъектов оценки и выявления внутренних резервов;

9) эффективность, т.е. затраты на проведение должны быть значительно ниже по сравнению с эффектом, полученным в результате оценки.

Нормативная база оценки эффективности деятельности региональных органов власти Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти осуществляется на основе следующих нормативных правовых актов:

- Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

Справочно-аналитические материалы Министерства регионального развития РФ;

- Доклады об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- Доклады о социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации;

- Разъяснения по применению методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- Инструкция по подготовке доклада высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;

- Форма доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [5-12].

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 установлен следующий перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ:

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
2. Численность населения.
3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств).
4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями.
5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.
6. Уровень безработицы в среднем за год.
7. Реальные располагаемые денежные доходы населения.
8. Удельный вес введённой общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда.
9. Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.
10. Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин).
11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации [10].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 28.02.2013 № 168) в установлено 44 индивидуальных показателей по следующим 10 разделам:

- экономика;
- доходы населения;
- труд и занятость;
- демография и здравоохранение;
- образование;
- обеспеченность граждан жильем;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- создание благоприятной и безопасной среды проживания;
- физическая культура и спорт;
- межнациональные и межконфессиональные отношения [10, 12].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 Утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [12]. Предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства. Методика определяет:

- порядок представления информации, содержащей значения показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- порядок оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов российской федерации.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Определите сущность категории «управление».
2. В чем состоит специфика управления в социально-экономических системах?
3. Определите сущность категории «политика».
4. Охарактеризуйте основные направления повышения эффективности государственного управления.
5. В чем заключаются функции государства?
- 6 . Охарактеризуйте процесс эволюции функций государства в современной России.
7. Каковы функции государства на региональном уровне?
8. Определите административные и политические аспекты

распределения полномочий между центром и регионами.

9. Сформулируйте принципы распределения полномочий между властными уровнями.

10. В чем заключаются преимущества и недостатки централизованного и децентрализованного производства общественных благ?

11. Определите сущность механизма управления социально-экономическим развитием региона.

12. Охарактеризуйте структуру механизма управления социально-экономическим развитием.

13. Каковы основные принципы управления социально-экономическим развитием?

14. Определите методы управления социально-экономическим развитием.

15. В чем заключается различие прямых и косвенных методов управления?

16. Определите сущность экономических методов управления.

17. Охарактеризуйте организационно-распорядительные методы управления.

18. Определите структуру и содержание информационного обеспечения процесса управления.

19. Какие функции реализует система мониторинга, и какова ее структура?

20. Определите сущность понятия «эффективность деятельности региональных органов власти»

21. Какие нормативные документы определяют порядок оценки эффективности деятельности региональных органов власти?

22. Какие показатели используются для оценки эффективности деятельности региональных органов власти?

23. Определите сущность механизма управления социально-экономическим развитием региона.

24. Охарактеризуйте структуру механизма управления социально-экономическим развитием.

25. Каковы основные принципы управления социально-экономическим развитием?

26. Определите методы управления социально-экономическим развитием.

27. В чем заключается различие прямых и косвенных методов управления?

28. Определите сущность экономических методов управления.

29. Охарактеризуйте организационно-распорядительные методы управления.

30. Определите структуру и содержание информационного обеспечения процесса управления.

31. Какие функции реализует система мониторинга, и какова ее структура?

32. Определите сущность понятия «эффективность деятельности региональных органов власти».

33. Какие нормативные документы определяют порядок оценки эффективности деятельности региональных органов власти?

34. Какие показатели используются для оценки эффективности деятельности региональных органов власти?

35. В чем заключаются преимущества и недостатки централизованного и децентрализованного производства общественных благ?

### Тестовые задания

1. Две главные цели развития территорий:
  - а) обеспечение необходимого уровня и качества жизни населения
  - б) рост ВРП
  - в) рост промышленного производства
  - г) реализация макроэкономической функции, вытекающей из сложившейся и перспективной системы общероссийского разделения труда
2. Основные проблемы стратегического территориального планирования
  - а) неурегулированность системы межбюджетных отношений
  - б) отсутствие программы социально-экономического развития РФ
  - в) нестабильность налогового законодательства
3. Согласно теории общественного выбора государству свойственны следующие «изъяны»:
  - а) монополиз
  - б) патернализм
  - в) информационная асимметрия
  - г) либерализм
  - д) внешние эффекты
4. К основным направлениям реформирования государства в рамках модели «эффективное государство» относятся
  - а) разгосударствление собственности
  - б) усиление патерналистских функций
  - в) дерегулирование отраслей
  - г) приватизация социальной сферы
  - д) расширение сферы действия рыночного механизма
5. Характерные черты традиционного подхода к государственному управлению:



- а) монополия на предоставление услуг
- б) измерение затрат
- в) бюрократический контроль
- г) конкуренция за предоставление услуг
- д) использование механизма рынка
- е) измерение результатов
- ж) общественный контроль

6. Характерные черты современного подхода к государственному управлению:

- а) монополия на предоставление услуг
- б) измерение затрат
- в) бюрократический контроль
- г) конкуренция за предоставление услуг
- д) использование механизма рынка
- е) измерение результатов
- ж) общественный контроль

7. Суть принципа субсидиарности состоит в:

а) обеспечении максимальной близости органов власти, оказывающих услуги, к их потребителям

б) передаче полномочий по поставке общественного блага на более высокий уровень управления при повышении заинтересованности общества в целом в его производстве

в) том, что все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономии на масштабе, должны относиться к исключительной сфере ответственности властей данной территории

г) последовательном внедрении рыночных механизмов в государственное управление

8. К числу принципов распределения властных полномочий в федеративном государстве относятся:

- а) принцип субсидиарности
- б) принцип учета внешних эффектов
- в) принцип демократического централизма
- г) принцип ведущего звена

9. К числу преимуществ централизованного производства общественных благ следует отнести:

- а) экономию на масштабе
- б) предотвращение «экспорта проблем» и «импорта выгод»
- в) стимулирование межрегиональной конкуренции
- г) возможность учета различий в предпочтениях
- д) стандартизацию качества благ

10. К числу преимуществ децентрализованного производства общественных благ следует отнести

- а) экономию на масштабе
- б) предотвращение «экспорта проблем» и «импорта выгод»
- в) стимулирование межрегиональной конкуренции
- г) возможность учета различий в предпочтениях
- д) стандартизацию качества благ

11. Принципы построения механизма управления региональным развитием включают:

- а) принцип законности
- б) принцип учета эффекта масштаба
- в) принцип объективности
- г) принцип баланса интересов

12. Система способов и приемов воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенного результата – это.....

13. Среди методов управления выделяются следующие:

- а) экономические
- б) технические
- в) административные
- г) экологические
- д) социально-психологические

14. Совокупность приемов (способов) воздействия региональных органов власти и управления на хозяйствующие субъекты посредством создания экономических условий, побуждающих их деятельность в направлении реализации намеченных стратегических целей и приоритетов развития региона – это ...

- а) экономические методы управления регионом
- б) механизм управления регионом
- в) организационно-распорядительные методы

15. Характерные свойства организационно-распорядительных методов управления:

а) включают способы и приемы воздействия субъекта на объект управления на основе силы и авторитета власти

б) основаны на возможности использования экономических интересов различных социальных субъектов

в) устанавливают обязанности, права, ответственность каждого руководителя и исполнителя

16. Принцип субсидиарности в государственном управлении означает:

а) нижестоящий уровень управления берет на себя исполнение определенного перечня функций

б) вышестоящий уровень управления берет на себя исполнение функций, которые нижестоящий осуществить не в состоянии

в) разграничение функций осуществляется в соответствии с Конституцией

17. Под развитием территории понимается:

а) комплексное социально-экономическое развитие

б) высокие темпы роста отраслей экономики

в) процесс изменения в различных сферах жизнедеятельности

18. Концепция устойчивого развития предполагает:

а) решение сегодняшних проблем не в ущерб будущим поколениям

б) сбалансированное развитие природы и человека

в) стабильные темпы роста социально-экономических показателей

19. Экономические методы управления основываются на:

а) административных приказах

б) административных распоряжениях

в) стимулах, предусматривающих заинтересованность и ответственность работников

г) нормативах, организационно регламентирующих деятельность подчиненных лиц.

## Литература

1. Николаев М.А., Махотаева М.Ю. Региональная экономика и управление территориальным развитием: учебное пособие. Псков: Псковский гос. ун-т, 2014. 254 с.

2. Гапоненко А. Л., Полянский В.Г. Развитие региона: цели, закономерности, методы управления: учеб.-метод. пособие. М.: Изд-во РАГС, 1999. 128 с.

3. Моисеев Н.Н. Математические задачи системного анализа. Учебное пособие. М.: Наука. Главная редакция физико-математической литературы, 1981. 488 с.

4. Кокорин А.А. Сравнительный анализ: теория, методология, методика. Монография. М.: Изд-во МГОУ, 2009. 152 с.

5. Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года. М., 2014. URL: [https://minek.rk.gov.ru/file/File/2014/deportnment/analiz\\_soc\\_ek/ocenka\\_effekt\\_isp\\_vl/doklad\\_effekt\\_isp\\_vl.pdf](https://minek.rk.gov.ru/file/File/2014/deportnment/analiz_soc_ek/ocenka_effekt_isp_vl/doklad_effekt_isp_vl.pdf)(дата обращения: 10.03.2021).

6. Доклад «Социально-экономическое положение России». М., 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fU7e3uMD/osn-01-2021.pdf>(дата обращения: 10.03.2021).

7. Информация по форме доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: [https://www.tambov.gov.ru/assets/files/org/effect/info/forma\\_doklada\\_visshih\\_dolznoznostnih\\_lic.pdf](https://www.tambov.gov.ru/assets/files/org/effect/info/forma_doklada_visshih_dolznoznostnih_lic.pdf) (дата обращения: 10.03.2021).

8. Инструкция по подготовке доклада высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период. URL: <https://textarchive.ru/c-2175511.html> (дата обращения: 15.03.2021).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2018 г. № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/vL5gNOoCwZws6qCmBDEAWjGNmDFTKpJ3.pdf> (дата обращения: 18.03.2021).

10. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-21082012-n-1199/> (дата обращения: 20.03.2021).

11. Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72130744/> (дата обращения: 20.03.2021).

12. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 26.11.2015) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших

значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). URL: <https://base.garant.ru/70254132/> (дата обращения: 25.03.2021).

## ТЕМА 4. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

### 4.1. Место региональной политики в системе государственного управления

Функционирование и развитие экономических систем не может осуществляться только на основе рыночного саморегулирования. Как свидетельствует мировой опыт, политика государственного невмешательства неизбежно приводит к нарастанию разного рода противоречий, способных разрушить целостность национальной экономики и общества. Поэтому забота о пространственной организации хозяйства страны является неременной функцией любого государства.

В осуществлении государственного регулирования в той или иной степени участвуют все государственные институты, поскольку их деятельность привязывается к определенной территории. Однако решение региональных проблем далеко не всегда является для них основной функцией. Поэтому в системе государственного регулирования регионального развития целесообразно выделять специализированную регионально ориентированную деятельность, называемую *региональной политикой*.

Чаще всего под *региональной политикой государства* понимают сферу деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, то есть связанную с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой.

Характерные признаки государственного регулирования регионального развития можно найти в истории большинства стран. В СССР и странах социалистической ориентации регулирование регионального развития являлось одной из важных подсистем государственного планирования и управления. Современные системы регулирования в странах с рыночной экономикой стали складываться в период мирового кризиса 1930-х годов (особенно в США); они приобрели более развитые формы после второй мировой войны (особенно в Западной Европе) и периодически реформируются в последние десятилетия. Активизация деятельности государства в этой сфере отражает понимание того, что без решения региональных проблем нельзя достигнуть провозглашаемых правительствами большинства развитых стран национальных целей: полной занятости, улучшения качества жизни, справедливого распределения доходов, стабильного экономического роста и др.

Необходимыми составляющими региональной политики (при любых модификациях ее определения) являются четко сформулированные цели,

объекты и субъекты, а также средства осуществления.

Цели региональной социально-экономической политики можно условно разделить на экономические и социальные.

Экономические цели включают оживление производства в депрессивных регионах, создание полюсов роста и зон эффективного предпринимательства, повышение конкурентоспособности регионального производства, усиление межрегиональной экономической интеграции и т.д.

Среди главных социальных целей региональной экономической политики приоритетное увеличение занятости, доходов населения и улучшение социальной инфраструктуры в наиболее отсталых регионах, расширение доступности общественных благ и т.д. Принцип социальной справедливости в региональном аспекте состоит в том, что граждане и социальные группы должны иметь равные возможности получения работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. Реализация этого принципа (или идея «территориальной солидарности») требует перераспределения финансовых ресурсов от более благополучных к менее благополучным (и тем более кризисным) регионам. Стремления к экономической эффективности и социальной справедливости в территориальном развитии страны могут быть как совместимыми, так и конфликтными. Соотношения между основными целями, способы и возможности их согласования зависят от многих обстоятельств.

На стадии экономического подъема государство имеет больше финансовых возможностей для справедливого межрегионального перераспределения средств. При сокращении же государственных доходов, например при уменьшении налоговых поступлений вследствие экономического спада, государство вынуждено, с одной стороны, стимулировать регионы, в которых имеются наибольшие предпосылки для возобновления экономического роста, а с другой стороны, ограничиваться социальной поддержкой только тех регионов, население которых находится в самом тяжелом положении. Естественно, что изменения политики межрегионального перераспределения могут вызывать недовольство и сопротивление или "богатых" или "бедных" регионов. Например, власти и граждане западных земель Германии критикуют политику масштабной помощи новым восточным землям. Определенные коллизии между регионами-донорами и регионами-реципиентами наблюдаются во многих странах, осуществляющих активную региональную политику. Подобная ситуация имеет место и в РФ.

Власти регионов-доноров выказывают недовольство перераспределительной политикой федерального центра. Аналогичным образом власти городов и, особенно, региональных столиц выражают недовольство уже перераспределительной политикой региональных

властей.

В идеологии региональной экономической политики важное место занимает представление о том, что главным ее объектом являются различного рода *региональные (пространственные) неравенства* различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т.д. Из этого следует, что суть региональной политики состоит в сведении к минимуму тех неравенств, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, препятствуют социально-экономическому развитию регионов и страны в целом. Поэтому, для того чтобы определить задачи региональной экономической политики и средства их решения, необходимо выявить основные неравенства и их причины.

Государственная региональная политика является многоуровневой. Ее субъектами выступают законодательные и исполнительные центры и регионов, органы местного самоуправления, а также различного рода межрегиональные ассоциации. Принципы, организация, методы, формы региональной экономической политики существенно различаются в разных странах.

Выделение региональной политики в качестве самостоятельного направления деятельности государства произошло сравнительно недавно. За рубежом начало ее формирования как системного явления непосредственно связано с переосмыслением роли государства в экономике и, в первую очередь, под влиянием Великой Депрессии. В России (СССР) разработка принципиальных теоретико-методологических основ региональной политики началась чуть раньше, в 20-х годах прошлого века, вместе с началом работ по экономическому районированию и определению административно-территориального устройства страны.

#### **4.2. Региональная политика в СССР**

Выделяется четыре основных направления региональной политики в СССР [1].

В экономическом плане генеральной задачей являлось освоение богатейших ресурсов восточных районов, преодоление пространственного разрыва между сырьевыми и топливными ресурсами, концентрирующимися, главным образом, в Сибири и Казахстане, и обрабатывающей промышленностью, расположенной в основном в Европейской части.

В политическом плане важнейшей задачей считалось ускоренное индустриальное развитие аграрных районов, создание там достаточной пролетарской прослойки.

С точки зрения государственного устройства главным являлось



укрепление централизованного государства на базе национально-территориального устройства при определяющей роли центрального правительства.

Оборонная доктрина требовала милитаризации и деконцентрации промышленного потенциала, создания в базовых отраслях предприятий дублеров, расположенных в районах, достаточно удаленных от границы с потенциальным противником.

В региональной политике СССР можно выделить ряд этапов, характеризующихся различной степенью сочетания территориальных и централизованных подходов к управлению экономикой.

*На первом этапе* в 1920-е годы приоритетным являлся территориальный подход. В период после гражданской войны в условиях неразвитости транспорта и промышленности государство было не способно обеспечить централизованное управление экономикой, а потому его территория была поделена на крупные экономические районы, которые имели большие полномочия в экономической сфере.

Среди принципиальных подходов к размещению хозяйственных объектов, формированию территориальной организации экономики, можно выделить следующие:

1. Создание общегосударственной системы центров, способных организовать реализацию хозяйственной и социальной политики в территориальном разрезе;
2. Создание экономически эффективной территориальной организации производства, и, в первую очередь, промышленности;
3. Формирование экономически завершенных территориальных хозяйственных единиц.

Экономический принцип районирования предполагал выделение в качестве района самодостаточной в экономическом смысле территории, т.е. достаточно крупной хозяйственной системы.

*Второй этап* (1933 – 1956 годы) характеризуется полным отходом от экономического принципа региональной политики. В сталинскую административно-командную модель не вписывался объективный процесс районирования, направленный на усиление относительной экономической обособленности районов, а, следовательно, их самостоятельности.

С начала 1930-х годов по мере решения задачи индустриализации территориальный подход начал терять свое значение на фоне набирающей силу тенденции перехода к централизованной системе. Функции управления экономикой стали передаваться от экономических районов к отраслевым министерствам. В результате к середине 1930-х годов, были созданы экономические условия для перехода к централизованной системе управления. В сельском хозяйстве в основном была завершена

коллективизация. В этих условиях существование крупных экономических районов пришло в противоречие с логикой укрепления административной системы. В результате проведенных преобразований ведущим территориальным звеном стали союзные республики, которые в соответствии с Конституцией 1936 года получили серьезные полномочия.

Таким образом, управление промышленностью с середины 1930-х годов перешло на уровень отраслевых министерств, в то же время на территориальном уровне сохранились функции управления сельским хозяйством.

Коллективное сельское хозяйство потребовало создания жесткой структуры административного управления. В 1930-е годы были созданы низовые административные районы, главной функцией которых являлось управление колхозами. Для обеспечения руководства самими низовыми районами осуществлялось разукрупнение областей и краев. Так, если в период 1-ой пятилетки (конец 1920-х – начало 1930-х годов) их общее количество достигало 24, то в 1936 году возросло до 59, в 1938 году – до 66, а в 1940 году – до 96. Этот процесс разукрупнения продолжался и в послевоенное время.

*Третий этап* (1957-1964 годы) охватывает короткий семилетний период, во время которого была предпринята попытка реформы централизованной системы управления путем создания совнархозов. При сохранении приоритетов ведомственно-отраслевого управления предполагалось лишь несколько повысить гибкость централизованной системы за счет передачи некоторых управленческих функций на места, т.е. в регионы.

В конце 1950-х годов вместо многих десятков отраслей министерств и ведомств были созданы 54 Совета народного хозяйства (Совнархозы), каждый из которых объединял несколько областей. В течение 7 лет (1957-1965 годы) количество и границы Совнархозов неоднократно пересматривались. Практика работы Совнархозов выявила их преимущества и недостатки по сравнению с централизованной системой управления народным хозяйством.

К числу преимуществ территориального подхода можно отнести:

- комплексное развитие социальной и производственной инфраструктуры;
- создание базы для жилищного строительства;
- развитие связей между территориями, входящими в состав Совнархоза.

К числу недостатков большинство исследователей относят:

- снижение темпов научно-технического прогресса в силу отсутствия единого координирующего органа;

-снижение возможностей государства при решении крупных экономических проблем за счет некоторой деконцентрации его ресурсов.

Таким образом, за время существования Совнархозов преимущества территориального подхода проявились, прежде всего, при решении задач комплексного развития территорий, в то же время он не смог обеспечить высокие темпы научно-технического прогресса на отраслевом уровне.

*Четвертый этап* (1965-1985 годы) в целом характеризуется возвратом к централизованной системе управления народным хозяйством. При этом предпринимаются определенные попытки сочетания отраслевого и территориального подхода в управлении экономикой. Несмотря на то, что приоритет ведомственных и отраслевых интересов сохранялся, в практику вошло понятие территориально-производственного комплекса (ТПК), которые стали рассматривать как форму организации хозяйства. На этом этапе появились также работы по комплексному развитию территориальных социально-экономических систем.

*Следующий период* (с 1986 года), условно называемый перестройкой, характеризуется децентрализацией власти и управления, значительным расширением прав территорий в регулировании социально-экономических процессов. Однако формировавшаяся в тот период система отношений не смогла обеспечить баланса интересов центра и территорий, что и явилось одной из причин распада СССР.

### **4.3. Региональная политика России**

Поддержание необходимых территориальных пропорций в экономике, предотвращение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования общероссийского рынка являются важнейшими аспектами модернизации российской экономики и ее устойчивого развития. Осуществление этой стратегии требует не только адекватной региональной политики федерального центра, но и, прежде всего, совершенствования социально-экономической политики, проводимой на уровне субъектов Федерации.

В то же время при всей важности территориальных проблем в настоящее время отсутствует единый подход к определению сущности, структуры и содержания региональной политики. В осуществлении регионального регулирования в России участвуют в той или иной степени все государственные институты, поскольку их деятельность так или иначе привязана к определенной территории. Практически в каждом акте любой политики (внутренней, внешней, экономической, национальной и т.п.) без особого труда можно отыскать мотивы, связанные с конкретными регионами и их конкретными интересами. Однако речь в таких случаях

должна идти лишь о региональных срезах (аспектах) других политик. Под собственно региональной политикой понимается специализированная регионально ориентированная деятельность.

По определению профессора Э.Б. Алаева, региональная политика государства – это сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, то есть связанная с взаимоотношением между государством и районами, а также районов между собой [2]. Региональная политика, как и любая другая политика, обусловлена наличием определенных интересов. На данный аспект политики указывал академик Н.Н. Некрасов, считавший, что главным направлением региональной политики Советского государства является планомерное развитие экономического потенциала всей системы регионов, отвечающее экономическим и политическим задачам страны в целом с учетом интересов каждой союзной республики [3].

В данной дефиниции представляет особую важность то, что региональная политика основывалась на интересах страны в целом и союзных республик. В то же время области в условиях централизованно планируемой экономики не являлись объектом региональной политики. Принципиальная особенность региональной политики тех лет – ее общегосударственный характер. Главное в ней – реализация общегосударственных задач с учетом размещения ресурсной базы и социально-экономических особенностей регионов.

Децентрализация и демократизация управления способствовали формированию специфических интересов не только на уровне субъектов Федерации, но и на уровне муниципальных образований.

На парламентских слушаниях в Государственной Думе, посвященных государственной стратегии регионального развития РФ, отмечалось, что региональная политика в России проводится на трех уровнях:

- государственная региональная политика,
- политика субъектов Федерации,
- локальная политика местного самоуправления.

Однако большинство авторов выделяют только два: государственную региональную политику, проводимую федеральными органами государственной власти в отношении регионов, и собственно региональную политику, проводимую субъектами Федерации в отношении территорий, которые находятся под их юрисдикцией.

*Федеральная региональная экономическая политика* выстраивает не только законодательно-нормативный каркас долгосрочных отношений центра и территорий, но и фиксирует рамки легитимных отношений территорий между собой. В силу цикличности экономического развития

она неизбежно и регулярно претерпевает определенные коррекции, когда в соответствии с оперативными возможностями страны регулируется текущее распределение национальных ресурсов и определяется текущий уровень национальных социальных стандартов.

Федеральная политика в отношении регионов базируется на конституционном понимании их равенства относительно базовых стандартов жизни, но не исключает возможность специфических отношений центра и конкретных регионов, которые по какой-то причине нуждаются в помощи. Тем не менее, сущностная и доминирующая задача федеральной региональной политики — не стремиться к соблюдению равенства, перераспределяя национальные ресурсы в пользу нуждающихся, а в поощрении развития каждого, что должно предопределять выбор не в пользу сохранения «равной бедности», а в поощрении проектов, способных вывести конкретную территорию в разряд более обеспеченных.

Кроме того, федеральный центр в соответствии с Конституцией РФ вправе передавать территориям часть собственных полномочий, что также — один из потенциальных инструментов экономической политики [4]. Отсюда представляется сильным упрощением сводить региональную экономическую политику федерального центра лишь к формализации и управлению межбюджетными отношениями, возможности, предоставляемые ему Конституцией, много шире.

Российской спецификой территориального управления является, на наш взгляд, противоречие между наличием широких конституционных полномочий регионов по вопросам формирования и реализации социально-экономической политики и практическим отсутствием необходимых для этого методологических и законодательных основ. По этой причине проблему невысокой эффективности экономической политики регионов целесообразно решать путем повышения уровня ее научного обоснования; развития методологии формирования и реализации политики субъектов Федерации и ее законодательного оформления.

Специфика политики субъекта Федерации, по сравнению с политикой, проводимой на национальном уровне, во многом определяется спецификой региональной экономики, ее отличиями от национальной экономики. Важнейшие составные части теории региональной экономики пересекаются со многими разделами общей экономической теории по той простой причине, что «большой» регион как сложная система является близким структурным аналогом страны. В то же время необходимы специальные дополнения и акценты, учитывающие особенности функционирования региона в национальной и мировой экономике.

Однако между экономикой региона и национальной экономикой нельзя ставить знак равенства. Регион обладает ограниченным политическим и

экономическим суверенитетом, функционирует в рамках правовой, финансовой, денежной и других национальных систем. В то же время в условиях федеративного государства регионы России обладают широкими полномочиями в вопросах экономической политики, включая такую важнейшую сферу, как финансы. Такая ситуация естественно повышает статус экономической политики региона и позволяет использовать для ее обоснования богатый инструментарий экономической теории.

Таким образом, парадигма методологии экономической политики субъекта Федерации определяется методологией государственной экономической политики; в ее рамках определяются функции регионального управления, принципы, цели, задачи, основные направления и механизмы реализации политики региона. Без решения этих проблем региональные власти будут и дальше пытаться выполнять функции, находящиеся в компетенции федерального центра, и оставлять без внимания территориальные проблемы, находящиеся в их прямом ведении.

По мнению не только ученых [5], но и губернаторов краев и областей, президентов Республик, региональная экономическая политика нужна для того, чтобы, во-первых, осуществлять самостоятельный региональный подход к приватизации, развитию конкуренции, демонополизации, к другим звеньям рыночных преобразований; во-вторых, вести региональное хозяйство с учетом местных традиций, обычаев, особенностей, включая и обустройство муниципального хозяйства; в-третьих, чтобы способствовать изысканию дополнительных источников средств для своего развития, и, наконец, способствовать более активному, более эффективному решению социальных проблем.

Реформирование экономики и государственного устройства, переход к реальному федерализму позволили решить ряд проблем, обусловленных чрезмерной централизацией, но в то же время привели к появлению новых. В условиях отсутствия необходимого научного и законодательного обеспечения региональная экономическая политика часто сводится к вмешательству в функционирование предприятий и перераспределению собственности. Подобная экономическая политика в лучшем случае способна обеспечить выживание, но не развитие.

Следствием политической и экономической трансформации переходного периода явился рост дифференциации и дезинтеграции экономического пространства России. В федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» указывалось, что по объему производства промышленной продукции на душу населения регионы РФ различаются в 64 раза, по обороту розничной торговли на душу населения – в 34 раза, по собственным бюджетным доходам на душу

населения – более чем в 50 раз и т.д.

Усиление неоднородности экономического пространства России затрудняет формирование общенациональных целей и стратегии развития, проведение единой социально-экономической политики и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность межрегиональных конфликтов и является одной из угроз национальной безопасности России. На это указывается в Государственной стратегии экономической безопасности РФ. Данное положение нашло подтверждение и в Концепции национальной безопасности РФ: экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу Российской Федерации.

Возрастание неравномерности социально-экономического развития территорий объясняется в основном тремя комплексами причин. Во-первых, неодинаковой адаптируемостью к рынку регионов с различной структурой экономики. Во-вторых, значительным ослаблением регулирующей роли государства. В-третьих, перераспределением властных полномочий от центра к регионам и неготовностью последних их эффективно использовать. Кроме этого, проведенные исследования показывают, что существенное влияние на динамику социально-экономических процессов в регионах оказывает проводимая в них социально-экономическая политика.

*Региональная экономическая политика* непосредственно разрабатывается и осуществляется субъектами Федерации, но, как уже отмечалось, строится в рамках достаточно жесткого каркаса национального законодательства и, кроме того, под контролем соответствующих национальных институтов. Региональная экономическая политика акцентируется на несколько иных целях, поскольку в первую очередь нацелена на решение социальных проблем территории.

В целом региональная экономическая политика России в настоящее время разрабатывается и реализуется двумя центрами: федеральным и территориальным. Их очевидная разобщенность при разработке и осуществлении политики налогообложения или приватизации, подготовке новых законодательных актов и федеральных программ не идет на пользу стране. В конечном счете, экономическая политика, проводимая на территории, всегда и в первую очередь сказывается на уровне жизни населения и каждого живущего здесь человека, которому не столь важно, кто разработал и осуществил сценарий этой политики. Несогласованность действий отражается, прежде всего, на жителях территории, которым совершенно безразлично, чья вина или заслуга в испытываемых ими

изменениях качества жизни.

### *Правовые основы региональной политики*

Существенно возросшая роль регионов в реформировании экономики и государственного устройства России предъявляет новые требования к качеству региональной социально-экономической политики, которое во многом определяется уровнем ее нормативно-правового обеспечения.

Рассмотрим вопросы методологического и законодательного обеспечения региональной политики в разрезе ее оставляющих (рис. 4.1).

<i>Региональная политика</i>		
Региональные аспекты общегосударственной экономической политики	Федеральная региональная политика	Политика субъекта Федерации

Рис. 4.1. Структура региональной политики

Правовой основой региональной политики являются Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, а также нормативно-правовые акты субъектов Федерации. Разграничение предметов ведения между федеральным и региональным уровнями власти осуществляет Конституция. Статья 71 относит к ведению РФ

- установление основ федеральной политики в области экономического развития, правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования [ст. 71 [4]].

Статья 72 Конституции определяет *предметы совместного ведения* РФ и субъектов РФ. К ним, в частности, относятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- разграничение государственной собственности;

- установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ [ст. 72 [4]].

Подобная практика разграничения полномочий имеется и в других



странах. Российской спецификой является отнесение широкого перечня вопросов к предметам совместного ведения, а также «размытость» правовой базы разделения предметов ведения, функций и полномочий между центральным и региональным уровнями власти.

Конституция гарантирует также единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности [ст. 8 [4]]. Конкретизацию данных положений осуществляет статья 74, согласно которой на территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Данное конституционное положение предопределяет открытый характер региональной экономики [ст. 74 [4]].

Ограничение полномочий регионов в вопросах денежно-кредитной и налоговой политики осуществляет 75 статья, согласно которой денежной единицей в РФ является рубль; эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законом [ст. 75 [4]].

Рассмотренные выше положения Конституции определяют систему стабильных ограничений, в пределах которых осуществляется разработка региональной социально-экономической политики [4]. Принципиальную важность в этом отношении имеет 73 статья, устанавливающая, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти [ст. 73 [4]]. Ограничительный подход по предметам ведения субъектов РФ предопределяет большое разнообразие моделей региональной социально-экономической политики. Он призван обеспечить реализацию главного преимущества федерализма – сочетание внешнего единства и внутреннего разнообразия.

Соблюдение принципа равенства субъектов Федерации и, в то же время, учет специфики каждого из них при разграничении полномочий по предметам совместного ведения, реализуется с помощью двойного механизма установления полномочий. Федеральные законы по предметам совместного ведения устанавливают минимальный объем полномочий центра, вне пределов которых субъекты Федерации, в соответствии со статьей 73 Конституции, равны в своем праве на осуществление государственной власти [ст. 73 [4]]. В то же время различия в географических, климатических, демографических, социальных, экономических и иных условиях регионов предопределяют разные возможности по объему осуществляемых ими полномочий.

Дифференцированный подход к каждому региону реализуется посредством договорного процесса по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации.

*Региональные аспекты федеральной политики* определяются ее структурой и содержанием. Полномочия Правительства РФ в области экономической политики определяет 114 статья Конституции, согласно которой Правительство:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

б) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики [ст. 114 [4]].

В дополнение к Конституции полномочия Правительства в вопросах формирования и реализации социально-экономической политики определяют федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» и федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [6].

Закон «О Правительстве ...» дополняет его конституционные полномочия следующими положениями:

- прогнозирование социально-экономического развития РФ, разработка и осуществление программ развития приоритетных отраслей экономики;

- разработка государственной структурной и инвестиционной политики и принятие мер по ее реализации;

- разработка и осуществление мер по проведению единой политики цен [6].

Существенное расширение полномочий Правительства в сфере экономики в законе «О Правительстве Российской Федерации» по сравнению с Конституцией отражает эволюцию взглядов о роли государства в рыночной экономике. Так, если Конституция отдает приоритет единой финансовой, кредитной и денежной политике, то конституционный закон добавляет в этот список политику развития приоритетных отраслей экономики, структурную и инвестиционную политику, а также единую политику цен.

Стратегические цели государственной социально-экономической политики представляются в долгосрочной концепции. В настоящее время роль такого документа выполняют Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [7, 8].

Цель разработки Концепции заключается в определение путей и

способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008-2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы:

- основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода;

- стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы;

- формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества;

- цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике;

- цели и приоритеты внешнеэкономической политики;

- параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

В качестве главной цели в данном документе сформулировано достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015 - 2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности).

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время создана законодательная база, определяющая основные направления социально-экономической политики, а также формы ее представления. Становление данной системы во многом отражает эволюцию взглядов о роли государства в рыночной экономике. Каждый из видов политики регулируется соответствующими нормативно-правовыми актами. Так, единая государственная бюджетно-налоговая и денежно-кредитная политика определяется Бюджетным кодексом и Бюджетными посланиями Президента, Налоговым кодексом и ФЗ «О Центральном банке». Политика в сфере науки регулируется ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Таким образом, мы рассмотрели правовые основы федеральной экономической политики и ограничения, накладываемые федеральным законодательством на экономическую политику, формируемую на уровне субъекта Федерации.

Следующим видом региональной политики является *федеральная*

*региональная политика.* Регулируется она Указом Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» [9]. В нем дается определение категории региональная политика как системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. В качестве целей региональной экономической политики в нем определены стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов, повышение на этой основе уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций РФ в мире. Для их достижения в Указе предусмотрена реализация следующих задач:

- укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

- содействие развитию и углублению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;

- сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов;

- развитие межрегиональных инфраструктурных систем;

- совершенствование экономического районирования страны и т.д.

В качестве составляющих механизма реализации политики Указ предусматривает дальнейшее развитие таких методов и форм государственного регулирования, как прогнозирование и программирование. Большинство исследователей отмечают широкий спектр вопросов, отнесенных Указом к региональной политике. Помимо экономической в нее включены также политика развития федеративных отношений, социальная, экологическая и национальная политики. Очевидно, что большинство из них имеют самостоятельный статус. В силу этого рассматриваемый документ регулирует скорее не региональную политику, а региональные аспекты других политик. На это указывают также методы ее реализации, такие как, например, учет регионального аспекта при разработке общероссийских прогнозов и программ, а также – при разработке и проведении структурной политики.

Важное место в Указе занимают вопросы бюджетной политики. В частности, в нем сформулированы такие задачи, как обеспечение бездефицитности бюджетов большинства субъектов Федерации путем изменения налоговой системы и законодательного разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти. В последующие годы задачи бюджетной политики получили определенное развитие. Можно констатировать, что в настоящее время

основным видом федеральной региональной политики является бюджетная политика, и, в частности, политика межбюджетных отношений.

### *Социально-экономическая политика регионов*

Следует отметить, что федеральная региональная политика, является дополнением к собственной социально-экономической политике регионов. Анализ динамики социально-экономических процессов в регионах России показывает, что часто на региональном уровне не удается сформулировать эффективную социально-экономическую политику. Одной из причин этого является отсутствие в федеральном законодательстве достаточных требований к структуре и содержанию политики региона.

Отдельные аспекты методологии ее проведения представлены в федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он, в частности, предусматривает разработку и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, разработку и реализацию программ социально-экономического развития.

Закрепление за высшим исполнительным органом власти субъекта Федерации полномочий по разработке мер, обеспечивающих комплексное социально-экономическое развитие региона, имеет принципиальную важность. Обусловлено это во многом спецификой размещения производительных сил России, которое в советский период осуществлялось исходя из интересов народного хозяйства в целом. Экономика страны формировалась по образцу «единой фабрики», в которой регионы выполняли функции «цехов», обслуживающих нужды всего народного хозяйства, что обуславливает низкую степень самодостаточности экономики субъектов Федерации.

Необходимо отметить, что основополагающим принципом федерализма выступает равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения. Названный принцип является системообразующим, базовым. Вместе с тем, реализовать его могут только экономически самодостаточные, то есть способные обеспечить потребности своих граждан за счет использования внутренних экономических ресурсов, субъекты Федерации.

В настоящее время только небольшая часть регионов удовлетворяет критерию самодостаточности. В силу этого конструкция государственного устройства России не обладает необходимой устойчивостью. В последние годы на различных уровнях обсуждаются предложения по изменению административно-территориального устройства, в том числе и за счет объединения ряда субъектов Федерации; определенные шаги в данном направлении уже осуществлены. Движение в этом направлении будет

способствовать дальнейшему усилению неоднородности экономического пространства России. Более плодотворным является направление, связанное с активизацией работ по комплексному социально-экономическому развитию регионов.

В настоящее время в региональной политике основным является межинституциональное направление, имеющее в качестве объекта межбюджетные финансовые потоки. При этом наблюдается тенденция усиления концентрации финансовых ресурсов в центре. Появление в этих условиях промежуточного уровня управления может привести к дополнительному оттоку финансовых ресурсов из низовых регионов. Укрупнение регионов оправдано в том случае, если «новые центры» станут не просто административными центрами, а «полюсами роста». Для этого необходимо создание механизма территориального развития, в том числе и за счет усиления межрегионального взаимодействия.

Таким образом, можно констатировать, что в федеральном законодательстве отсутствует комплексный подход к формированию и реализации экономической политики субъектов Федерации, согласованию ее с федеральной политикой. Попытка решить эту проблему была предпринята разработчиками проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Для федерального уровня он расширил перечень разрабатываемых видов политик за счет научно-технической и инновационной, а также, в дополнение к существовавшему ранее требованию разработки прогнозов и среднесрочных программ, установил необходимость разработки годовых индикативных планов. Главным, на наш взгляд, явилось то, что проект закона привел в систему практику разработки и реализации социально-экономической политики регионов. В соответствии с 9статьей проекта закона: «Субъекты РФ разрабатывают долгосрочные и среднесрочные прогнозы социально-экономического развития, концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, среднесрочные программы, индикативные планы, целевые региональные программы, исходя из соответствующих федеральных документов и законодательства субъектов РФ».

Важным является также то, что проект закона обязывает Правительство РФ разрабатывать рекомендации по прогнозированию, программированию и индикативному планированию в субъектах Федерации; анализировать региональные прогнозы, программы и индикативные планы и осуществлять их координацию. Проект закона был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, однако, был отклонен Президентом.

В настоящее время основным приоритетом на федеральном уровне является совершенствование бюджетной и налоговой политики. В рамках этой парадигмы осуществляется развитие и региональной политики. Об этом свидетельствует федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [10]. Он, в частности, конкретизирует вопросы финансирования полномочий регионов по вопросам совместного ведения. Не умаляя значимости вопросов межбюджетных отношений в региональной политике, следует отметить их недостаточность для обеспечения комплексного развития территориальных систем.

#### **4.4. Макро и микроинструменты региональной политики**

По степени универсальности и широте воздействия инструменты регионального регулирования делятся на две группы.

1. Общеэкономические регуляторы, которые также могут быть названы макроинструментами. Их специфика состоит в том, что они воздействуют на все экономические субъекты, расположенные на территории.

2. Регуляторы адресного действия – микроинструменты, которые воздействуют на конкретные экономические субъекты, т.е. имеют адресный характер.

Макроинструменты представляют собой дифференцированные по регионам параметры, нормативы, ставки, тарифы и другие условия общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, социальной и других политик. Для стимулирования экономического роста или поддержки проблемных регионов государство может устанавливать пониженные ставки налогов, льготные кредитные ставки, льготные транспортные тарифы. Целью применения таких стимулов является повышение конкурентоспособности промышленных предприятий, расположенных в проблемных регионах. Разнообразные макроэкономические регуляторы применяются в большинстве стран с рыночной экономикой с целью воздействия на поведение экономических субъектов на определенных территориях. Огромные различия между российскими регионами создают объективную основу для дифференциации некоторых макроэкономических регуляторов в целях компенсации неблагоприятных региональных факторов и стимулирования использования благоприятных факторов.

На начальном этапе экономических реформ проводилась линия на широкое использование разнообразных региональных льгот и преференций. Однако практика их массового предоставления себя не оправдала, так как получение льгот чаще всего зависело не от объективной целесообразности,

а от способностей региональных лидеров и их представителей к лоббированию своих интересов. Вводимые исключения из общих правил для отдельных регионов провоцировали борьбу других регионов за предоставление не меньших льгот и создавали благодатную почву для коррупции, в связи с чем в 1995 году большинство региональных льгот было отменено.

Между странами имеются большие различия в практике использования макроинструментов. Во многом она зависит от концепции экономической политики и от имеющихся финансовых ресурсов. В последние десятилетия 20 века в развитых странах происходит укрепление позиций рыночного либерализма, в связи с чем происходит отказ от практики активного использования макроинструментов региональной политики.

Микроинструменты применяются для непосредственного воздействия на субъекты региональной экономики, при этом выделяются два главных направления воздействия на труд и капитал. С целью достижения более полной и эффективной занятости в регионе осуществляют переподготовку кадров за счет государственных средств, выделяют субсидии, целевые кредиты для создания новых рабочих мест. Таким образом, важным направлением использования микроинструментов является переподготовка кадров.

Вторым направлением является стимулирование перемещения рабочей силы посредством повышения ее мобильности. Сюда входят компенсация части затрат, связанных с переездом, выдача ссуд на новое жилье, обеспечение информацией о состоянии рынка труда. Таким образом, повышение мобильности рабочей силы является вторым важнейшим направлением использования микроинструментов. Обусловлено это тем обстоятельством, что развитие экономики осуществляется неравномерно в территориальном разрезе и для устранения возникающих диспропорций особую значимость приобретает повышение мобильности рабочей силы.

Основными микроинструментами воздействия на капитал являются разного рода гранты. Они предоставляются на инвестиции в конкретные объекты, способствующие экономическому развитию региона. Наиболее высоким приоритетом обладают инфраструктурные объекты, высокотехнологичные фирмы, научно-исследовательские парки, инновационные центры. Активная государственная поддержка высокотехнологичных фирм обусловлена, с одной стороны, недостаточной привлекательностью их для частного капитала (особенно на начальной стадии развития), с другой стороны, их ведущей ролью в повышении конкурентоспособности национальной экономики. Масштабы использования микроинструментов в региональной политике определяются концепцией экономической политики, а также финансовыми



возможностями государства. В рамках либеральной концепции экономической политики считается, что активное использование микроинструментов, так же как и макроинструментов, приводит к фрагментации экономического пространства и может подорвать возможность здоровой конкуренции. В силу этого в настоящее время эти инструменты используют в ограниченном объеме.

На федеральном уровне основные регулирующие функции в региональном развитии сейчас выполняются посредством методов государственного адресного воздействия, как-то: межбюджетные трансферты, государственные заказы на поставку продукции, финансирование конкретных инвестиционных проектов, адресные дотации и субсидии.

Помимо рыночных инструментов государство использует в региональной политике административные инструменты. К их числу относятся запреты на размещение новых и расширение действующих предприятий в перенасыщенных городских агломерациях, поощрение перемещения предприятий в менее развитые районы. Как показывает мировой опыт, наилучшие результаты получаются при сочетании экономических и административных регуляторов.

Самостоятельным инструментом региональной политики является государственный сектор экономики. Размещение разного рода федеральных объектов на территории региона способно оказать существенное влияние на состояние его экономики.

#### **4.5. Структура и содержание экономической политики региона**

Под *экономической политикой региона* следует рассматривать важнейшую составляющую деятельности региональных представительных и исполнительных органов власти по реализации централизованного начала управления, обеспечивающего баланс отраслевых и региональных интересов в решении совокупности проблем функционирования и социально-экономического развития субъекта федерации. Признаками политической деятельности являются целенаправленность, сложный характер, обусловленный высокой степенью неопределенности внешней и внутренней среды, а также отсутствие стандартных подходов к решению задачи. Эти обстоятельства создают условия для проявления таких «провалов государства» как монополизм, информационная асимметрия и внешние эффекты. Всю совокупность сфер деятельности государства можно разделить на две группы.

Первая связана с производством общественных товаров и услуг, а вторая – с макроэкономическим регулированием (рис. 4.3).

Производство определенных общественных товаров и услуг рассматривается в качестве ведущей функции государства в рамках маркетинговой модели. Товары и услуги подразделяются на индивидуальные и общественные. Первые обладают свойствами делимости и исключения. Делимость товара означает, что он может выступать в виде достаточно малых единиц, доступных индивидуальным покупателям. Свойство исключения означает, что те, кто желают и в состоянии платить за товар, получают его, а те, кто не в состоянии или не желает платить, исключаются из числа получателей выгод, обеспечиваемых данным благом.

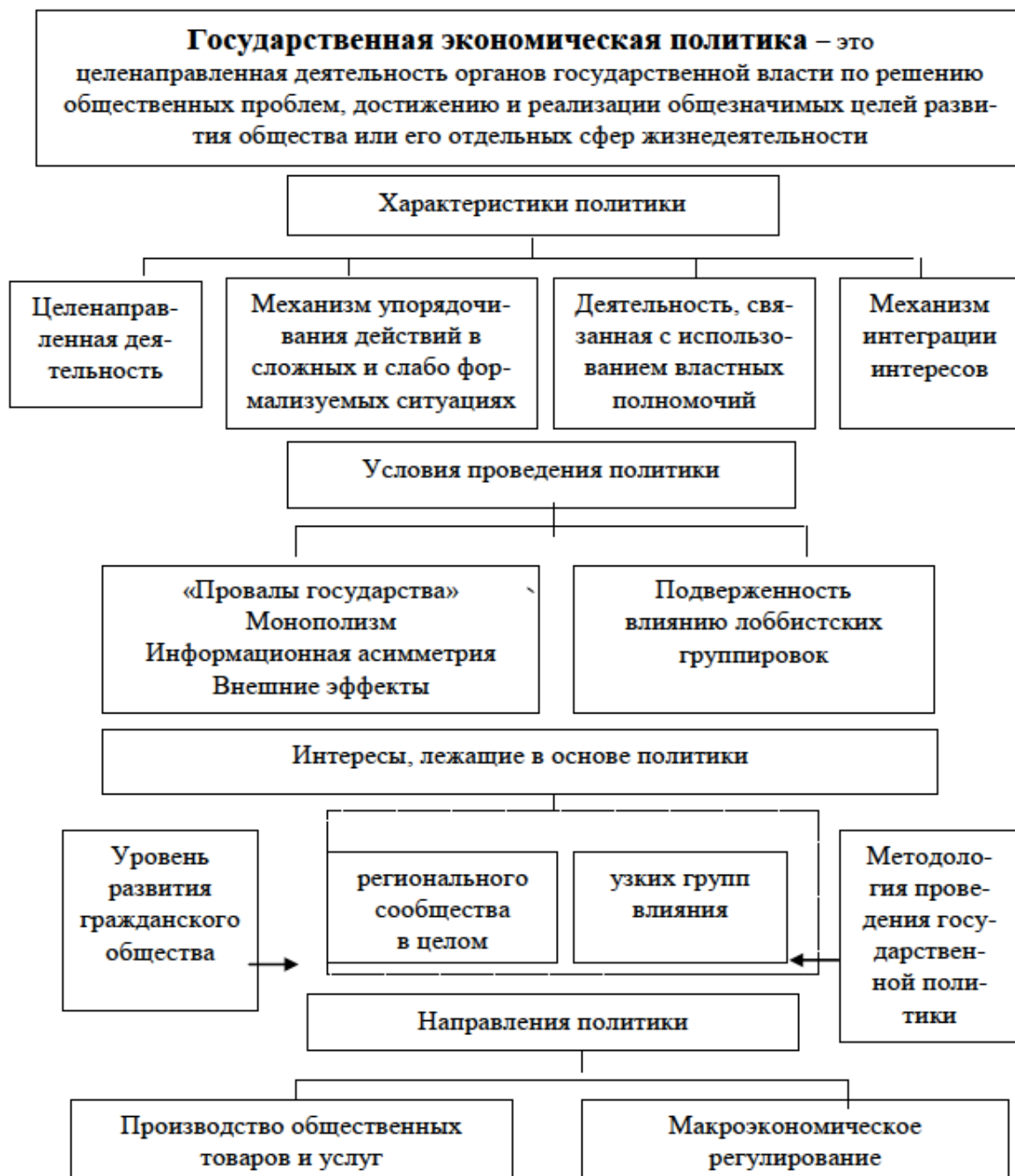


Рис. 4.3. Сущность и основные направления государственной экономической политики

Общественные товары и услуги неделимы, они состоят из таких крупных единиц, что не могут быть проданы индивидуальным покупателям. Они не обладают также свойствами исключения, то есть для них не существует эффективных способов отстранения отдельных индивидов от пользования выгодами общественных благ.

Частные блага могут производиться любыми экономическими агентами. В силу указанных свойств общественных благ частный бизнес не заинтересован в предоставлении товаров и услуг данной группы. В то же время в силу важности общественных благ для функционирования и развития социально-экономических систем их поставку должно взять на себя государство и органы местного самоуправления.

Существуют также блага, полезные обществу и находящиеся как бы посередине между индивидуальными и общественными, часть которых продается и покупается на рынке. На них может быть распространен принцип исключения, но это нежелательно, так как его применение нанесет ущерб другим общественно значимым целям. Считается, что потребитель, исходя из своих индивидуальных интересов, не может правильно оценить общественную полезность этих благ, поэтому необходимы специальные государственные регулирующие меры для поощрения их производства и потребления. Например, к медицинским и образовательным услугам может быть применен принцип исключения, но по современным представлениям это социально несправедливо. Многие граждане предпочитают тратить деньги на текущее потребление, а не на добровольное медицинское страхование и образование. В результате, может быть нанесен ущерб здоровью нации и ее интеллектуальному потенциалу. В случае затрат на здравоохранение и образование для каждого индивида косвенные выгоды получает и общество в целом. Эти косвенные выгоды называют внешним эффектом.

Вторая область деятельности государства связана с макроэкономическим регулированием, которое осуществляется по следующим направлениям (рис. 4.4):

1. Установление рамочных норм долговременного характера для определения поля допустимых действий экономических субъектов;
2. Вмешательство государства в экономические процессы с целью оказания влияния на совокупный спрос или совокупное предложение;
3. Воздействие на структуру и размер производственного потенциала.

Основные направления макроэкономической политики		
Институциональная политика	Политика воздействия на хозяйственные процессы	Политика развития

Рис. 4.4. Основные направления макроэкономической политики субъекта РФ

**Первое** направление макроэкономического регулирования называют также *институциональной* политикой. В эту группу входят следующие политики: приватизации, поощрения конкуренции, развития малого бизнеса и предпринимательства, лицензирования, антимонопольная. К данному направлению может быть отнесена и региональная система планирования, так как одной из ее задач является координация действий хозяйствующих субъектов, органов власти и управления. Цель институциональной политики состоит в создании эффективно функционирующих рыночных институтов. Особую важность эта политика имеет в период перехода к рыночной экономике, которая, как известно, проявляет свои преимущества в зависимости от того, насколько развиты и настроены на эффективное хозяйствование ее институты.

**Вторым** направлением макроэкономического регулирования является политика воздействия на хозяйственные процессы. Она связана с вмешательством государства в экономические процессы с целью оказания влияния на совокупный спрос или совокупное предложение. В эту группу входят бюджетно-налоговая, денежно-кредитная и ценовая политика.

**Третье** направление – политика развития – предполагает создание такого режима функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и многофакторным развитием социального, экономического, ресурсного и экологического потенциала территории. Сюда входят следующие политики: структурная, инвестиционная, промышленная, научно-техническая.

Структура экономической политики субъекта Федерации представляет собой систему взаимоувязанных целей, задач, основных видов (направлений) политики и набора инструментов целенаправленного воздействия на региональную экономику (механизм реализации) (рис. 4.5).

Эффективность процесса формирования региональной экономической политики будет определяться в значительной мере тем, как распределены функции между его участниками, за кем закреплена реализация основных этапов процесса, как определена компетенция субъектов. На основе проведенного анализа региональной практики, а также теоретических

Структура экономической политики субъекта РФ			
Цели	Задачи	Основные виды (направления)	Механизм реализации

Рис. 4.5. Структура экономической политики субъекта РФ

исследований, можно рекомендовать следующий состав участников процесса формирования экономической политики субъекта Федерации: органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации; территориальные федеральные органы управления, органы местного самоуправления, научно-исследовательские и учебно-образовательные организации; представители общественности и деловых кругов. Продолжение традиций администрирования чаще всего не позволяет учитывать реалии новых экономических процессов, в частности – формирование новой активной группы субъектов социально-экономической жизни региона. К ним относятся, прежде всего, частный хозяйственный сектор (производственные и торговые предприятия, банки, предприятия сферы услуг и др.), а также активно развивающиеся общественные структуры самого различного профиля (политические, профсоюзные, экологические, ветеранские и прочие организации). Действенность управления зависит от того, насколько точно учтены интересы этих структур в принимаемых решениях, насколько точно определен эффект принимаемых решений для общества в целом, и для социальных и профессиональных групп, представляющих агрегированные интересы.

Обоснование системы целей должно основываться на принципах непротиворечивости, полноты, иерархичности, осуществимости и операционализации. Рациональная система целей не должна быть внутренне противоречивой и должна содержать все значимые цели. В противном случае не представляется возможным выполнить объективную оценку экономической политики. Цели должны быть про ранжированы, т.е. разделены на более и менее приоритетные.

Принцип реалистичности предполагает возможность достижения целей на основе имеющихся у общества ресурсов. Цели должны иметь количественное выражение, т.е. необходимо определить индикатор, с помощью которого устанавливается степень достижения цели. Эта процедура называется операционализацией. Качественную характеристику цели определяет целевая установка, отражающая ее сущность на вербальном уровне.

Количественная определенность цели обеспечивается разработкой целевых показателей – количественных характеристик развития объекта политики и/или целевых нормативов – значений целевых показателей,

соответствующих требуемому уровню желаемого состояния объекта. Выбор пути достижения главной цели связан с определением обеспечивающих целей и, в конечном счете, может играть решающую роль (рис. 4.6).

При решении задачи целеполагания необходимо учитывать закономерности и тенденции общественного развития, а также исторический опыт развития страны. Проблемы переходного периода в России во многом обусловлены неадекватным выбором обеспечивающих целей и превращением их в самоцель.

Организационные цели государственного управления заключаются в создании системы функциональных и организационных структур, а также их институциализации, способной обеспечить соответствующее влияние субъекта управления на объект управления.

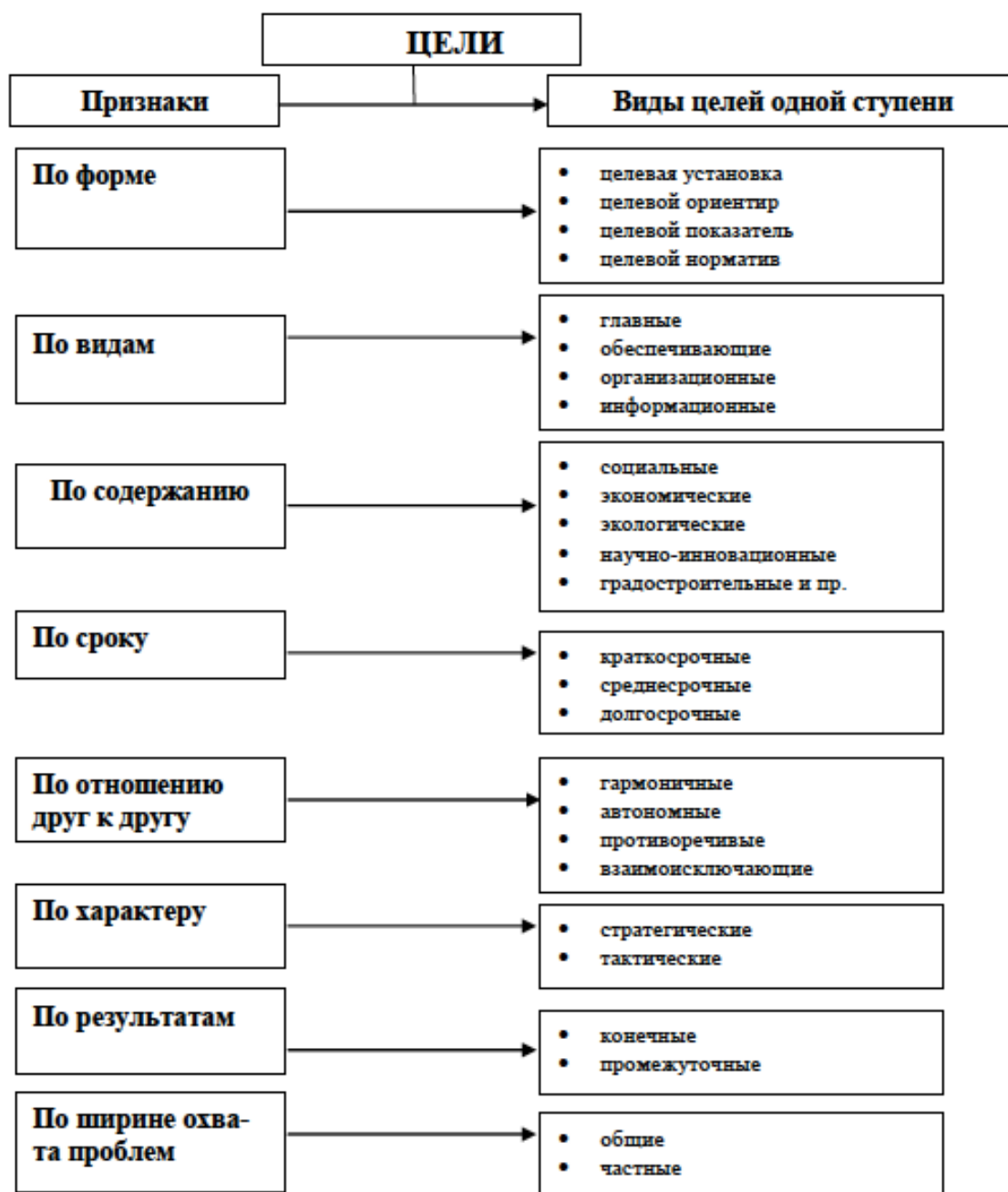


Рис. 4.6. Классификация целей экономической политики региона

Информационные цели государственного управления предполагают установление социальных коммуникаций через прямые и обратные связи между субъектом и объектом управления, призванные обеспечить оптимальный объем и достоверность информации о состоянии управляемой системы для оперативной корректировки управляющего воздействия на объект управления.

Еще один подход при выборе целей социального экономического развития состоит в достижении устойчивого развития, обеспечении внутренне сбалансированного функционирования триады "природа – население – хозяйство".

По срокам разграничивают кратко-, средне- и долгосрочные цели. По отношению друг к другу цели могут быть гармоничными, автономными, противоречивыми и взаимоисключающими. Отношения целей носят гармоничный характер, если успехи в достижении одной цели способствуют осуществлению другой. Примерами гармоничных целей являются стабильный рост экономики и обеспечение полной занятости.

Автономность целей предполагает их независимость. Следует отметить, что большинство процессов в экономике взаимосвязано, поэтому следует говорить об относительной независимости целей. Некоторые цели вступают между собой в противоречие, т.е. достижение одной цели может произойти только в ущерб другой. Некоторые экономисты считают, что противоречивыми являются цели достижения экономической эффективности и социальной справедливости. Однако нельзя абсолютизировать взаимосвязь этих и ряда других целей. В условиях современной России низкий приоритет социальных целей не позволяет обеспечить стабильность национальной экономики.

При конфликте целей встает задача их ранжирования и нахождения компромиссов. Решается она в соответствии с важнейшими групповыми интересами и историческим опытом, накопленным в конкретной стране, и является объектом политической борьбы. В реальной жизни ни одна из целей не достигается без возникновения большего или меньшего числа положительных и отрицательных побочных последствий.

Рассмотренная классификация целей отражает их горизонтальный срез и не дает представления об их субординации. Для того чтобы расположить их по значимости требуется построение "древа целей". Основной стратегической целью, стержнем государственной политики, стволом, от которого как ветви идут все остальные цели, выступает конституционная цель создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Достижение стратегической цели разбивается на этапы, в течение которых с учетом меняющихся условий и наличия определенных ресурсов выдвигаются оперативные цели, которые, в свою очередь, могут подразделяться на множество целей, носящих более частный характер. Корректировка движения по направлению достижения стратегических целевых установок осуществляется посредством тактических целей.

Цели государственной политики могут быть классифицированы и по другим параметрам. По ширине охвата проблем они могут быть общими или частными. Общие относятся к региональной системе в целом, а частные – к отдельным подсистемам. По результатам цели могут быть конечными и промежуточными, а по времени – перспективными или текущими.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует единый подход к формированию целей регионального управления. Между тем большинство



авторов отдают приоритет следующим целям:

- сбалансированному развитию региона;
- обеспечению вклада региона в экономику страны;
- повышению уровня и качества жизни населения.

При этом последняя цель является доминирующей в большинстве исследований.

Проведенный анализ практики формирования экономической политики в субъектах Федерации показал разнообразие подходов к определению видов и направлений экономической политики. В связи с этим актуальным является вопрос их классификации. Как известно, в методологическом плане классификация представляет собой разбиение определенного множества на подмножества. Анализ региональных плановых документов позволил выделить четыре основных проблемных блока, интегрирующих все направления деятельности региональных органов управления. К ним относятся:

- 1) блок экономической политики,
- 2) блок социальной политики,
- 3) блок экологической политики,
- 4) блок научно-технической политики (табл. 4.5).

В свою очередь, каждый из выделенных блоков можно разбить на несколько составляющих, имеющих свою специфику.

В частности, в структуре экономической политики можно выделить такие ее составляющие, как: промышленная, аграрная, энергетическая, транспортная, финансовая, тарифная, структурная, инвестиционная, антимонопольная и т.д. Каждая составляющая экономической политики, в свою очередь, подразделяется на ряд компонентов. Например, финансовая политика включает в себя такие элементы, как: налоговая, бюджетная и кредитно-денежная, ценовая и т.д. Финансовая политика с ее составляющими образует несущую конструкцию экономической политики, поскольку формирует финансовую основу всей социально-экономической политики.

Промышленная политика создает материальные предпосылки для реализации социальной политики, находясь при этом в тесной связи и взаимообусловленности с экологической политикой региона.

Структурно-инвестиционная политика характеризует комплекс действий в отношении формирования и изменения отраслевой и территориальной структуры организации производства, влияния на пропорции, соотношения между производством разных видов отраслевого продукта, межрегиональных взаимодействий и т.д. В рыночной экономике структурная политика призвана способствовать прогрессивным изменениям в структуре производства, связанным с возможностью более полного

удовлетворения потребностей населения территории, использования прогрессивной техники и технологий, обеспечения экономического развития, достижения других приоритетных целей.

В известном смысле проявлениями и выражением структурно-инвестиционной политики выступают научно-техническая политика, ориентированная на использование в экономике достижений научно-технического прогресса, и конверсионная политика, направленная на конверсию отраслей производства, потребность в продукции которых сужается. В определенном смысле сказанное относится и к промышленной, и к аграрной политике, поскольку они не только развивают важнейшие положения общеэкономической парадигмы, но и реально участвуют в процессах регулирования в реальном секторе экономики. Наконец, любые крупные преобразования структуры производства связаны с потребностью вложения инвестиций. Поэтому структурная политика фактически образует единое целое с инвестиционной политикой, направленной на изыскание источников инвестиций и установление рациональных областей их использования; по существу, речь может идти о территориальной структурно-инвестиционной политике.

Рассмотрим основные признаки классификации региональной экономической политики и ее составляющих. Очевидно, можно говорить об общих и специфических для каждого из элементов региональной экономической политики признаках классификации.

К числу общих признаков классификации можно отнести следующие:

- временной диапазон реализации политики;
- метод проведения политики;
- согласованность региональной политики с федеральной политикой и политикой других субъектов Российской Федерации;
- ресурсообеспеченность политики.

По признаку временного диапазона реализации региональные социально-экономические политики можно подразделить на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

По признаку метода проведения политики их можно рассматривать в нескольких аспектах. В административно-политическом аспекте политики можно разделить на те, которые проводятся преимущественно авторитарно-командными методами и те, что реализуются преимущественно демократическими методами. В функционально-инструментальном аспекте политики можно подразделить на те, что базируются на программно-целевых методах реализации и те, что основаны на нормативном или социально-нормативном методе реализации. В основе последнего лежат долгосрочные социальные стандарты и нормативы, определяющие количественные и качественные параметры социально-экономических

блоков программ развития региона.

Классифицируя региональные социально-экономические политики по степени их согласованности с федеральной политикой и политикой других субъектов РФ, можно отметить, как полностью согласованные, идущие в русле основной федеральной политики, так и региональные политики, не отвечающие полностью или частично (в отдельных аспектах проведения) политике федерального центра и других субъектов Федерации.

Классифицируя региональные социально-экономические политики по признаку ресурсообеспеченности, можно выделить такие типы политик, как:

- политика, проводимая за счет внутренних ресурсов региона;
- политика, ориентированная на привлечение негосударственных инвестиций;
- политика, основанная на дотациях государства и бюджетных субсидиях и пр.

Наряду с общими признаками классификации любого вида политик, можно выделить и специфические, характерные для конкретных видов или направлений региональной социально-экономической политики. Поскольку в каждом из выделенных блоков (экономическом, социальном, экологическом) региональной политики существует несколько относительно самостоятельных направлений деятельности, правильнее говорить не о классификации самой экономической или социальной политики, а о классификации основных их составляющих.

Любой блок региональной социально-экономической политики можно классифицировать, прежде всего, по трем основным классификационным признакам: секторально-сферный, функциональный, объектно-субъектный. Применительно к экономической политике классификация по секторально-сферному признаку позволяет выделить такие виды политики, как: промышленная, аграрная, банковская, энергетическая, транспортная и т.д.

Использование для классификации функционального признака дает возможность сделать группировку видов экономической политики не по отраслевым характеристикам, а по функциям управления: налоговая, бюджетная, структурная, инвестиционная политика, поддержки предпринимательства, ресурсосберегающая, политика на рынке труда и пр.

Выделенный объектно-субъектный признак классификации региональной экономической политики группирует виды политики по другим основаниям. Главными являются объект и субъект политики, то есть те социальные группы, институты, общности, на реализацию интересов которых направлена целесообразная деятельность органов управления и собственно сам проводник политики. В такой классификации и субъект, и объект политики могут иметь самую разную отраслевую принадлежность и спектр функциональных обязанностей.

Объектно-субъектный признак классификации региональной экономической политики позволяет выделить следующие виды экономической политики в отношении:

- унитарных государственных предприятий;
- муниципальных предприятий;
- градообразующих предприятий;
- социально значимых предприятий и организаций;
- организаций неплательщиков налогов;
- юридических лиц, нарушающих экологическое законодательство и

т.д.

В таблице 4.6. приведена классификация по разным признакам видов экономической политики субъекта РФ.

Таблица 4.6

Классификация основных видов экономической политики субъекта РФ

<b>Классификационные признаки политики</b>	<b>Экономическая политика</b>
Секторально-сферный признак классификации	Промышленная политика (в том числе в конкретной отрасли) Аграрная политика Банковская политика Энергетическая политика Транспортная политика Продовольственная политика Строительная политика
Функциональный признак классификации	Налоговая политика Тарифная политика Торговая политика Бюджетная политика Кредитная политика Структурная политика Инвестиционная политика научно-техническая политика Политика поддержки и развития предпринимательства Ресурсосберегающая политика Политика на рынке труда Политика на рынке ценных бумаг Политика собственности Политика в области местного самоуправления
Объектно-субъектный	Политика в отношении унитарных государственных

признак классификации	предприятий Политика в отношении муниципальных предприятий Политика в отношении градообразующих предприятий политика в отношении социально значимых предприятий и организаций Политика в отношении организаций неплательщиков налогов Политика в отношении предприятий, нарушающих экологическое законодательство
--------------------------	---

### Контрольные вопросы и задания

1. Какова роль региональной политики в регулировании регионального развития?
2. Чем обусловлена необходимость государственного вмешательства в региональное развитие?
3. Определите цели региональной политики.
4. Какое место региональная политика занимает в системе государственного управления территориальным развитием?
5. Каково соотношение экономической эффективности и социальной справедливости в территориальном развитии страны?
6. Сформулируйте основные причины региональных неравенств.
7. Определите основные направления региональной политики в СССР.
8. Перечислите и охарактеризуйте основные этапы эволюции территориального управления в СССР.
9. Каковы причины региональных неравенств в современной России?
10. Определите уровни проведения региональной политики в России.
11. Перечислите и охарактеризуйте виды региональной политики.
12. Какова взаимосвязь между федеральной региональной политикой и политикой субъекта Федерации?
13. Дайте характеристику основных государственных и общественных институтов регулирования регионального развития.
14. Охарактеризуйте структуру региональной политики.
15. Каким образом осуществляется разграничение предметов ведения между Федеральным и региональным уровнями власти?
16. Охарактеризуйте региональные аспекты федеральной экономической политики.
17. Определите структуру федеральной экономической политики.
18. Каким образом осуществляется нормативное регулирование федеральной региональной политики?
19. Каковы задачи федеральной региональной политики?
20. Охарактеризуйте основные виды федеральной региональной

политики.

21. С помощью каких документов осуществляется нормативное регулирование политики субъекта Федерации?

22. В чем состоят различия между макро- и микроинструментами регулирования регионального развития?

23. Каковы основные признаки территориальных образований?

24. Каковы основные инструменты региональной макро- и микрополитики на современном этапе развития России?

25. Охарактеризуйте инструменты региональной политики РФ.

26. Какие факторы оказали определяющее влияние на процессы регионального развития в трансформационный период?

27. В чем состоят современные тенденции региональной динамики?

28. Охарактеризуйте процессы интеграции и дезинтеграции экономического пространства РФ.

29. Определите сущность экономической политики региона.

30. Охарактеризуйте основные направления экономической политики региона.

31. Какие товары и услуги относятся к общественным?

32. Перечислите основные направления региональной макроэкономической политики.

33. Какова структура экономической политики региона?

34. Представьте классификацию целей экономической политики региона.

35. Охарактеризуйте основные виды экономической политики региона.

36. Представьте классификацию основных видов экономической политики.

37. Какова структура механизма реализации экономической политики.

### **Тестовые задания**

1. Сферу деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, то есть связанную с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой, называют ...

2. Реализация мероприятий по региональной политике в развитых странах Запада начинается

- а) в 20-30-х годах 20 века
- б) в первой половине 19 века
- в) во второй половине 19 века
- г) во второй половине 20 века

3. Экономические цели региональной политики включают:

- а) оживление производства в депрессивных регионах

- б) строительство промышленных предприятий
- в) создание полюсов роста и зон эффективного предпринимательства
- г) расширение доступности общественных благ
- д) повышение конкурентоспособности регионального производства
- е) усиление межрегиональной экономической интеграции

5. Социальные цели региональной политики включают:

- а) увеличение доходов населения
- б) строительство промышленных предприятий
- в) создание полюсов роста и зон эффективного предпринимательства
- г) расширение доступности общественных благ
- д) развитие социальной инфраструктуры
- е) повышение конкурентоспособности регионального производства
- ж) усиление межрегиональной экономической интеграции

6. К числу наиболее распространенных причин региональных неравенств относят:

а) различия в природно-климатических условиях жизни отдельных регионов страны

б) масштабы, качество и направления использования природных ресурсов

в) периферийное или глубинное положение региона

г) устаревшую структуру производства

д) агломерационные преимущества и агломерационные недостатки (перенаселение)

е) стадии технологического развития

ж) демографические различия

з) различия в предпринимательском климате

и) социально-культурные факторы

к) политические и институциональные факторы

7. Уровни проведения региональной политики в России включают:

а) региональную политику экономического района

б) государственную региональную политику

в) политику субъектов Федерации

г) локальную политику местного самоуправления

8. Правовую основу региональной политики составляют:

а) Конституция РФ

б) федеральные законы

в) указы Президента

г) постановления Правительства

д) нормативно-правовые акты субъектов Федерации

9. К предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ относятся:

а) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами,

водными и другими природными ресурсами

- б) федеральные фонды регионального развития
- в) разграничение государственной собственности
- г) установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ
- д) таможенное регулирование

10. Основы государственной экономической политики определяет:

- а) Налоговый Кодекс
- б) федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»
- в) федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"

11. Основным документом среднесрочной политики Правительства РФ является

- а) программа
- б) концепция
- в) бюджет
- г) план

12. Указ Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» регулирует следующий вид региональной политики

- а) федеральную региональную политику
- б) политику субъектов Федерации
- в) региональные аспекты общегосударственной политики

13. К числу задач федеральной региональной политики относятся:

а) укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства

б) обеспечение высоких темпов роста ВРП

в) обеспечение бездефицитности бюджетов большинства субъектов Федерации

г) содействие развитию и углублению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры

д) сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов

е) укрупнение субъектов Федерации

ж) развитие межрегиональных инфраструктурных систем

з) совершенствование экономического районирования стр

14. Разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ относится к компетенции следующего властного уровня



- а) федерального
- б) регионального
- в) местного

15. Основным видом федеральной региональной политики в настоящее время является

- а) бюджетная политика
- б) структурная политика
- в) инвестиционная политика

16. В РФ макроинструменты получили широкое использование

- а) на начальном этапе экономических реформ
- б) в конце 1990-х годов
- в) в настоящее время

17. В РФ макроинструменты в настоящее время применяются в большей степени на следующем властном уровне

- а) федеральном
- б) региональном
- в) местном

18. Два главных направления использования микроинструментов включают:

- а) воздействие на труд
- б) регулирование тарифов
- в) воздействие на капитал
- г) изменение ставок налогов

19. Наиболее высоким приоритетом при использовании микроинструментов обладают:

- а) инфраструктурные объекты
- б) предприятия базовых отраслей
- в) высокотехнологичные фирмы
- г) предприятия местных отраслей
- д) научно-исследовательские парки, инновационные центры

20. К числу административных инструментов региональной политики относятся:

- а) запреты на размещение новых и расширение действующих предприятий в перенасыщенных городских агломерациях
- б) предоставление налоговых льгот региональным предприятиям
- в) поощрение перемещения предприятий в менее развитые районы

## Литература

1. Николаев М.А., Махотаева М.Ю. Региональная экономика и управление территориальным развитием. Учебное пособие. – Псков: Псковский государственный университет, 2014. – 256 с.

2. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль 1983. — 350 с.

3. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Изд. 2-е — М.: Экономика, 1978. — 340 с.

4. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2020).

5. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (экономика и управление). Учебное пособие. - Москва: «Тесса»; Ростов н/Д: издательский центр «МарТ»; 2000. – 416 с.

6. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_366950/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/) (дата обращения: 25.03.2020).

7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года(утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) // Информационно-правовой портал «Гарант.Ру». — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/94365/> (дата обращения: 18.03.2020).

8. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/) (дата обращения: 25.03.2020).

9. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://constitution.garant.ru/act/federative/71587690/> (дата обращения: 25.03.2020).

10. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.2003 № 95-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_43126/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43126/)(дата обращения: 25.03.2020).