

Лекция 2: Концептуальные основы регионального развития в России

ПЛАН:

1. Этапы трансформация общей региональной экономической структуры России.
2. Этапы эволюции взаимоотношения федерального центра и регионов в России.
3. Типы институциональной модернизации России.
4. Принципы и факторы территориального размещения производительных сил

1. Трансформация общей региональной экономической структуры связана с **двумя крупными «политическими разломами»**

□ **Первый** (начало 30-х гг.): в результате административно-территориальной реформы большие края и области СССР **были разукрупнены.**

□ В региональной политике стала доминировать *интегративная модель «регион для страны».*

Результат:

- Долговременный стратегический перевес отраслевого управления экономикой над региональным, а вертикальных, иерархически организованных властных отношений – над горизонтальными, социально-территориальными.
- Регионы в силу разделения структур экономического и политического руководства оказались лишены минимальной политико-экономической «субъектности», способности влиять на принятие социально-экономических решений и планировать свое развитие.

Вторая крупная трансформация (начало 90-х гг.) была связана с переходом к политике рыночной либерализации

- Произошло отмирание отраслевых управленческих вертикалей, активное расслоение экономической структуры
- Это усилило фрагментарность региональной экономической системы, повысило уровень энтропии слагающих ее элементов, чем во многом объясняется кризис регионального управления

2. В эволюции взаимоотношений центра и регионов в течение 20-ти лет рыночных реформ можно условно выделить **четыре характерных этапа**

- Первый этап (1987 г. – середина 90-х гг.) характеризовался активно протекающей регионализацией российской экономики, суверенизацией субъектов Федерации, **повышением роли местных органов государственной власти в управлении подведомственными территориями**. В результате баланс сил в отношении «федеральный центр – регионы» постепенно сдвигался в пользу регионов.
- Каждый регион стремился выстроить **собственную модель взаимоотношений с центром** и закрепить это двусторонними договорами, зафиксировать передачу как можно большего объема полномочий

Результат:

- Разноуровневость развития субъектов РФ лишь возросла, позиции центра ослабли, отчетливо проявились дезинтеграционные тенденции в правовом, экономическом, информационном и гуманитарном пространствах страны.
- В 1993-1994 гг. в результате радикального реформирования межбюджетных отношений впервые были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ, создан Фонд финансовой поддержки регионов, из которого трансферты стали распределяться на основе единой формулы.
- В структуре консолидированного бюджета РФ доля регионов удвоилась, превысив 50 %, на фоне укрепления финансовой базы региональной власти.

Второй этап (1995-1999 гг.):

- Укрепление политической и экономической власти **региональных элит**, усиление сепаратизма и позиций межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.
- В бюджетно-финансовой сфере баланс сил между центром и регионами в основном сохранялся, однако **имело место необоснованное изъятие доходов региональных бюджетов за счет изменения налогового законодательства**, что противоречило закону о бюджетном устройстве России.
- В системе межбюджетных отношений прослеживались **тенденции к увеличению доли расходных полномочий бюджетов субъектов РФ наряду с сокращением их доли в распределении налогового потенциала страны**.
- **На региональный уровень были переданы социальные расходы, не обеспеченные соответствующим финансированием**, в результате чего региональные органы власти сосредоточились на неофициальной деятельности, перераспределении доходов в различные внебюджетные фонды, стали активно участвовать в капитале предприятий и банков на своей территории.

Результат:

- К началу 1999 г. в России фактически сложились условия для развития сепаратизма: **многонациональность государства, экономическое неблагополучие и неравенство регионов в отношениях с федеральным центром, несовершенство политико-административного деления РФ, географическая удаленность регионов.**

Третий этап (середина 1999 г.-2004 г.)

- Усиление позиций центра, укрепление федеральных ведомств в субъектах РФ, ужесточение контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ.
- Изменился порядок формирования Совета Федерации, что привело к снижению роли губернаторов в решении общенациональных проблем, деятельность которых теперь была сосредоточена исключительно на решении экономических проблем своих регионов и на поиске внутренних источников регионального дохода.
- Процесс заключения договоров о разграничении полномочий между центром и субъектами РФ был завершен, однако Налоговый кодекс РФ до сих не уравнивает их интересы, закрепив практику перераспределения бюджетных ресурсов в пользу центра.

Продолжение

- С целью административного обеспечения приоритетности федеральных законов было создано 7 федеральных округов (ФО) – макрорегионов окружного типа, а на полномочных представителей Президента РФ были возложены функции контроля за их исполнением, координации деятельности федеральных органов и др.
- Возникновение ФО на мезоуровне ЭП, создание институтов Полномочных представителей Президента РФ было призвано способствовать вертикальной интеграции федеральных структур, координации деятельности и формированию общей экономической политики хозяйственных субъектов разного уровня

Создание ФО было ориентировано на достижение следующих задач в рамках политической миссии государства:

- Приведение в соответствие федерального и субфедерального законодательства.
- Восстановление единой вертикали управления.
- Выведение федеральных структур власти на территории из-под прямого или косвенного влияния региональных, а также местных политических и экономических группировок; ограничения правовой и административной «самостийности» субъектов Федерации.
- Снятие барьеров на пути движения капиталов, информации, труда, товаров и услуг.

Результат:

- В отличие от экономических районов, природно-экономических зон или регионов в границах субъектов РФ, **ФО пока только пытаются утвердиться в качестве интегрированных единиц нового деления отечественного хозяйственного пространства.**

Сегодня ФО России

- выступают в территориальном строительстве РФ как элемент унитарности внутри федеративного государства, стягивающий систему территориального управления и предохраняющий ее от рецидивов «регионального баронства»;
- позволяют привести в относительное единство систему территориального управления, не только нормализовав нормативно-правовую базу, но и используя политические рычаги воздействия на регионы.
- Однако проблема оптимизации территориального управления остаётся до конца неразрешённой. Это приводит к дальнейшим попыткам унификации политических систем субъектов Федерации с общенациональной политической системой

Четвертый этап (2005 г. и по настоящее время)

- СВЯЗАН С ПОЯВЛЕНИЕМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СТРУКТУР, РЕГИОНАЛЬНАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОТОРЫХ НОСИТ ХАРАКТЕР АУТСОРСИНГА, А НЕ ЯВЛЯЕТСЯ ОДНОЙ ИЗ МНОГОЧИСЛЕННЫХ ФУНКЦИЙ В СИСТЕМЕ ШИРОКОГО СПЕКТРА БОЛЕЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ЗАДАЧ РАЗЛИЧНЫХ МИНИСТЕРСТВ И ВЕДОМСТВ.
- В 2005 г. было образовано **Министерство регионального развития РФ (МРР РФ)** (Указ Президента РФ В.В. Путина № 1168 2004 г.)

Согласно Постановлению Правительства РФ № 501 от 28 сентября 2004 г. МРР РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

- выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ, федеративных и национальных отношений,
- разграничению полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, местного самоуправления
- по осуществлению приграничного сотрудничества, экономического развития Юга России, Северного Кавказа, в том числе Чечни,
- вопросам экономического развития регионов Крайнего Севера и Калининградской области,
- по защите прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей.
- МРР РФ взяло на себя часть функций, относящихся к региональному развитию, которые ранее выполнялись другими министерствами – Министерством экономического развития и торговли РФ, Министерством здравоохранения и социального развития РФ, Министерством культуры РФ и др.

Согласно Указу Президента РФ № 1274, МРР РФ было наделено рядом новых функций:

- по предоставлению государственной поддержки регионам и округам за счет средств **Инвестиционного фонда РФ;**
- по согласованию федеральных и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития;
- по осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований.

3 вопрос. Теоретически в институциональной
модернизации России возможны четыре
направления:

- **унитарное государство**
- **конфедерация**
- **демократический федерализм**
- **конституционный асимметричный федерализм**

Унитарное государство

- характеризуется укреплением вертикали исполнительной власти, уменьшением финансовой базы регионов в пользу федерального бюджета
- предполагает полное административное и экономическое подчинение нижестоящих уровней власти вышестоящим, централизацию управления по типу, существовавшему в бывшем СССР.

Создание конфедеративного государства

- возможно при ослаблении позиций федерального центра;
- характерны сохранение субъектами полного суверенитета и независимости, законодательная фиксация права и порядка выхода из состава субъектов государства;
- прогнозируемые результаты такого сценария: дезинтеграция и быстрое разрушение структур государственного контроля и вертикали управления, что может привести к распаду государства, анархии в разных сферах жизнедеятельности.

Демократический федерализм

- базируется на отказе от национального принципа федеративного устройства, административно-территориальной реформе, экономическом либерализме, развитии гражданского обществе;
- строится на основе изменения сложившего административно-территориального деления страны в направлении укрупнения субъектов РФ, так как многие регионы по своему потенциалу далеки от экономической самодостаточности и не могут функционировать как субъекты РФ.

Реализация такого сценария требует:

- дальнейшей децентрализации бюджетной системы; разделения налогов на федеральные, региональные и местные;
- четкого разграничения доходно-расходных полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации;
- внедрения ясных и понятных методов бухгалтерского учета, позволяющих отразить внебюджетные фонды;
- введения института несостоятельности должностных лиц, ответственных за эффективное управление региональным бюджетом;
- законодательного закрепления государственных минимальных стандартов как основы нормативной базы потребностей в бюджетных расходах.

Модель конституционного асимметричного федерализма

- во многом повторяет принципы демократического федерализма;
- подразумевает, что число и границы существующих в настоящее время регионов не изменяются, либо укрупнение субъектов РФ касается только областей и краев, а национальные республики сохраняют свой привилегированный статус;
- если при федеративном устройстве основным является национально-территориальный принцип, то, будучи конституционной, федерация характеризуется асимметричностью и неравноправием типов ее субъектов;
- может реализоваться как промежуточная модель при переходе к демократическому федерализму.

Главные принципы реального, эффективного федерализма

- в механизме функционирования федеративных отношений приоритет должен быть отдан **конституционно-правовым**, а не договорным началам;
- особо важное значение приобретает вопрос о равенстве (или неравенстве) статуса субъекта Федерации, поэтому **необходимо выравнивание реальных прав и компетенций субъектов РФ**;
- сохранение **единства и территориальной целостности государства**;
- децентрализация власти путем **эффективного распределения полномочий между ее федеральными и региональными органами**, способная обеспечить защиту интересов как Федерации в целом, так и ее отдельных субъектов (регионов, округов).

Условия реализации принципов эффективного федерализма:

- свобода перемещения рабочей силы и капитала между регионами и округами, что позволит проводить согласованную экономическую политику, в противном случае появляется возможность монополии на определение экономической политики и формирование институциональной среды;
- развитие взаимной свободной торговли, что позволяет производить продукцию в расчете на весь рынок федеративного государства и дает товаропроизводителям более широкий доступ к ресурсам: финансовым, трудовым, материальным и к новейшим технологиям;
- защита от конкуренции со стороны иностранных фирм в рамках федеративного государства, сочетание элементов политики протекционизма и либерализации;

Продолжение

- **совместное решение острых социальных проблем;**
- **установление однозначно определенных отношений между региональной властью и федеральным бюджетом путем введения жестких бюджетных ограничений;**
- **реальная, а не формальная интеграция субъектов в границах ФО;**
- **внедрение эффективного инструментария стратегического управления пространственным развитием через органичное сочетание рыночных и плановых принципов**

Региональная структура территориальной системы РФ

Критерии выделения регионов



О. В. Иншаков:

- «Прошло еще недостаточно времени, чтобы можно было констатировать достижение цели создания единых хозяйственных территориальных комплексов в границах МР России, которые скорее представляют собой лишь конгломераты региональных экономик с предпосылками возможностей совершенствования общих условий воспроизводства на основе укрепления кооперационных связей субъектов различных отраслей, сфер, сегментов, секторов и уровней»[\[1\]](#).
- **Интеграция частей этих конгломератов в гармоничные территориальные (пространственные) социоприродохозяйственные системы возможна только на основе стратегического управления и инновационного инструментария.**
- [\[1\]](#) Иншаков О.В. О стратегии развития Южного макрорегиона России: (Методологические и методические проблемы формирования). Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. С. 4.

Что сегодня?

- Сложившуюся к настоящему времени модель взаимодействия центра и регионов ученые называют
 - **унитарным федерализмом.**
 - **Назовите его черты**

Вопрос 4. Закономерности, принципы и факторы территориального размещения производительных сил

- Под **закономерностями размещения** понимают наиболее общие зависимости между развитием производительных сил и территориальной организацией хозяйства.

К ним относятся:

- рациональное и более эффективное размещение производства,
- комплексное развитие хозяйства регионов; рациональное территориальное разделение труда,
- специализация, концентрация и кооперирование;
- выравнивание уровней экономического и социального развития.

Принципы размещения

- - это исходные положения, которыми руководствуются специалисты при разработке программных установок экономической политики развития и размещения производительных сил.

Основные принципы размещения отраслей хозяйства:

- обеспечение хозяйственного и культурного подъема регионов, рост жизненного уровня населения;
- достижение, обеспечение и повышение значений минимального потребительского бюджета (МБП), потребительского минимума (ПМ), рационального потребительского бюджета (РБП);
- развитие разделения труда, концентрации производства и минимизация издержек производства;
- комплексное развитие хозяйства региона на основе специализации, концентрации и диверсификации;

Продолжение

- приближение производства к источникам сырья и местам потребления продукции;
- развитие кооперированных связей между регионами на основе разработки программ ввоза и вывоза продукции, услуг;
- **укрепление и развитие международных связей по развитию производства, в том числе получение экономических выгод на территории зарубежных стран, через транснациональные компании (ТНК);**
- освоение и комплексное, эффективное использование природных ресурсов с привлечением инвесторов, концессионеров и т.д.;
- **оздоровление экологии; обеспечение безопасных условий труда и отдыха населения.**

Основные факторы размещения производства

Природные факторы

- характеризуют условия поведения людей в области размещения производства в зависимости от наличия, многообразия и качества полезных ископаемых (федерального значения – руды, нефть, газ и т.д. и местного значения – общераспространенные), гидроэнергетических (водных) и лесных ресурсов, а также в зависимости от особенностей рельефа местности (ровный, овражный, горный, каменистый и т.д.), видов почв (твердая почва, пески, болота, глинозем, чернозем и т.д.), климатических условий (умеренный климат, жаркий, тропический, северный и т.п.), сейсмичности, подверженности другим природным экстремальным катаклизмам.

Демографические факторы

- характеризуют возможность размещения и хозяйствования в зависимости от плотности населения на территории региона (в европейской части плотность населения доходит до 20 чел. на 1 км², в восточных районах 2–3 чел./ км², в северных – меньше 1 чел./ км²), условий воспроизводства, общего образования и профессионального обучения, квалификации.
- *Добывающие отрасли и отрасли, осуществляющие первичную обработку сырья и материалов, как правило, размещаются в регионах с низкой плотностью населения.*

Организационные факторы

- создают возможность использования преимуществ специализации, концентрации труда, кооперирования и объединения в производственные и инфраструктурные корпорации, территориальные таксоны.
- Особую роль играют организационные процессы комбинирования, позволяющие создавать безотходные производства с широкой номенклатурой выпуска, снижать транспортную и сырьевую зависимость, увеличивать возможности оптимизации объемов производства.

Транспортные факторы

- определяют размещение производительных сил с учетом возможности доставки и поставки грузов различными путями: по суше, по воде, воздушным путем, с помощью трубопроводов, экономичными способами. Это зависит не только от вида, типа, но и от мощности, грузоподъемности, вместимости и т.п. транспортных средств.
- Так, например, несмотря на то, что на изготовление готовой продукции в машиностроении расходуется по весу в 2 – 2,5 раза больше сырья и материалов, в связи с большим коэффициентом использования грузоподъемности наземных транспортных средств доставка сырья обходится дешевле.

Величина транспортных расходов возрастает при размещении предприятий в отдаленном от потребителя районе

- Пример размещения строительства одного и того же завода с одинаковым выпуском продукции, но в различных районах.

Район расположения завода	Транспортные расходы по тарифу МПС	Удельный вес транспортных расходов, в %
Центр	1,4	2,6
Западная Сибирь	2,4	4,5
Восточная Сибирь	4,16	7,8
Дальний Восток	5,8	10,9

Научно-технические факторы позволяют решать вопросы размещения наукоемких предприятий практически везде с учетом коммуникабельности научной информации.

- При организации внедрения наукоемких производств, технологий требуются высококвалифицированные кадры, которым необходимо обеспечить научно-производственную инфраструктуру и комфортные условия труда и быта, материальное обеспечение. Это предполагает опережающее сотрудничество в местах размещения производственных объектов, производственной и непроизводственной инфраструктуры.
- Учет региональной специфики использования техники позволяет добиться лучших результатов. Так, использование техники в тундре, на болотах, в пустынях, горных массивах требует определенной обоснованности размещения не только производства, но и производственных организаций, которые должны испытывать изделия в северных, южных, горных и т.п. условиях.

Экономические факторы

- позволяют определить методы и функции управления хозяйством в сочетании всех факторов с целью обеспечения выгоды размещения для региона и его населения.
- Экономическая наука выработала основные показатели, характеризующие выгодность для населения региона размещенных производительных сил.
- К ним относятся показатели: рентабельности спроса, самоокупаемости вложений, дохода на душу населения, бюджетной и коммерческой эффективности с учетом коэффициентов инфляции и дисконтирования и др.

Социальные факторы

- являются дополнением к экономическим и предполагают рост качества жизни населения региона при решении задач по размещению объектов производства и его инфраструктуры.
- Задачи по определению пункта строительства всегда должны согласовываться с администрацией региона и в последующем включаться в прогнозы, программы и планы социально-экономического развития.

Исторические факторы

- влияют на размещение традиционных отраслей, унаследованных от предшествующих формаций.
- Известны своими традициями отрасли производства в гг. Иванове, Туле, Новороссийске, Сочи, Санкт-Петербурге, Москве.
- Так, в Петербурге до революции был создан крупный центр машиностроения, поэтому близ него было создано крупное металлургическое производств.
- В Центральном районе развито текстильное производство. В Москве создано наукоемкое производство - здесь образовались центры науки (университеты, академии).

Агрегированно можно констатировать

тяготение размещения отраслей промышленности к определенным районам

К местам залегания полезных ископаемых	К местам источников сырья	К местам источников топлива и энергии	К районам потребления продукции
Отрасли добывающей промышленности	Черная металлургия, Металлоемкие отрасли, Отрасли машиностроения, основная химия, лесопиление, целлюлозно-бумажная, шерстяная, кожевенная, сахарная, консервная промышленность	Производство электроэнергии на тепловых станциях, промышленность органического синтеза, производство легких и цветных металлов на базе электролита	Нефтеперерабатывающая, мясная, молочная, швейная, трикотажная, хлебопекарная, обувная, маргариновая, кондитерская промышленность, промышленность строительных материалов