Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан

Карагандинский университет имени Е.А. Букетова

Экономический факультет

Кафедра менеджмента

**Дарибеков С.С.**

к.э.н., профессор кафедры менеджмента

**Электронные лекции**

**по дисциплине «Региональная экономика и управление» (11 лекций)**

6В04102 – Государственное и местное управление

Караганда 2024

**Тема 1. Регион как предмет научного знания**

**План**

* 1. Генезис и основные направления науки о региональной экономике
  2. Регион и его основные виды
  3. Задачи и методы региональной экономики

**1.1 Генезис и основные направления науки о региональной экономике.**

Начала теории размещения производства, заложенные И. Тюненом, В. Лаунхардтом и А. Вебером, получили интенсивное продолжение в первой половине XX в. В этом процессе теоретического поиска можно выделить три основных направления:

* построение "чистых" теорий (точнее — теоретических конструкций),
* продолжающих традиции классиков;
* создание более общих теорий, охватывающих новые факторы, условия,
* аспекты;
* конструирование общей теории размещения на основе моделей
* пространственного экономического равновесия.

Характерными признаками **первого направления** — построения "чистых" теорий размещения — являются выбор относительно простой ситуации или проблемы (абстрагированной от конкретностей и второстепенных свойств) и ее глубокий количественный анализ, завершающийся выведением математической формулы, нахождением особого геометрического места или определением точных правил экономического поведения. Напомним, что имение так строилась теория «изолированного государства» И. Тюнена или теории размещения промышленного предприятия В. Лаунхардта.

Типичным примером "чистой" теории является выявление оптимальной размещения производственных фирм, которые при определенном спросе стремятся минимизировать транспортные издержки на единицу площади. Эту проблему, отталкиваясь от идеи В. Кристаллера, поставил А. Лёш. Суть найденного решения состоит в следующем: фирмы должны размещаться вершинах кристаллеровской (гексагональной) решетки и каждая фирма должна обслуживать покупателей в пределах «своего» правильного шестиугольника.

Другой типичный пример — это феномен Хотеллинга: обосновании правила оптимального поведения конкурирующих производителей (продавцов), решающих простую на первый взгляд задачу размещения. X. Хотеллинга в 1929 г. исследовал модель дуопольного рынка. Два производителя, А и В, продают однородный продукт вдоль линейного рынка (например, два продавца мороженого на пляже) по ценам РА и Рв. Потре­бители распределены равномерно, каждый потребитель покупает одну единицу продукта в единицу времени. Каждый производитель может удовлетворить весь спрос. Транспортные затраты на доставку единицы продукта на единичное расстояние равны с. Производители могут свободно размещаться по всей длине рынка, равной d. Каждый производитель гарантирован контролировать рынок с противоположной от конкурента стороны, длины этих гарантированных участков — соответственно а и b. Но рынок между ними — коллективный: для А это длина x, для В — длина у. Рыночная граница определяется равенством:

РА + сх = Рв + cy.

Полный анализ данной задачи получен в рамках некооперативной игры двух лиц.

**Ко второму направлению относятся** исследования, дополняющие и обобщающие подходы и результаты основоположников теории размещения. Здесь в первую очередь следует назвать немецких ученых О. Энглендера и Г. Ритчля и шведского ученого Т. Паландера, которые переходят от рассмотрения отдельного и изолированного промышленного предприятия к анализу взаимосвязанных предприятий, объединяют теории сельскохозяйственного и промышленного штандортов. Для этого теорети­ческого направления характерен переход от минимизации издержек (не только транспортных, но и производственных) к максимизации прибыли и доходов, введение в рассмотрение переменных цен, ренты, функций спроса и предложения, элементов динамики.

Т. Паландер выдвинул «всеобщую» и «специальную» теории штандорта, первую — для региона и страны, вторую — для предприятий отрасли или группы отраслей. Он стремится соединить теории размещения предприятий и пространственный анализ рынков. Его основной труд «Работы по теории размещения» вышел в 1935 г. Т. Паландер стал предтечей новой волны синтетиков теории размещения (А. Лёш, У. Айзард и др.).

Научным базисом **третьего направления** развития теории размещения является классическая модель общего экономического равновесия Л. Вальраса, точнее, ее логико-математическая структура. Это обстоятельство — свидетельство включения теорий региональной экономики в главное русло общей экономической теории.

Построение модели общего пространственного экономического равно­весия представляет собой задачу чрезвычайной сложности. Такая модель в принципе должна синтезировать все частные теории размещения и включать математическое описание условий размещения производства и населения, транспортных сетей, формирования региональных рынков, межрегиональной торговли и миграции населения, образования цен на продукты и факторы производства и многое другое. Очевидно, что необходимо находить разумное сочетание общности модели и возможностей ее операционного исполь­зования.

Первые попытки конструирования модели пространственного экономи­ческого равновесия предпринимали Прёдель и Вайгман, однако создателем первой полной теории пространственного экономического равновесия несомненно является А. Лёш. Модель пространственного экономического равновесия А. Лёша стала кульминацией его многогранного учения о пространственной организации хозяйства.

Во второй половине 1950-х гг. появляется целая серия работ по общей теории размещения, знаменующих переход к новому этапу развития региональной экономики как науки. Авторами наиболее фундаментальных работ этого периода являются М. Гринхат, 1956; У. Айзард, 1956; Хендерсон, 1958; Л. Лефебер, 1958. Они продолжают развитие теории, опираясь на появившиеся к этому времени новые возможности исследований. С одной стороны, это серьезное продвижение в теории конкурентного экономического равновесия, но с другой стороны, создание нового матема­тического аппарата (математическое программирование, теория игр и др.).

Исследования в области теории размещения на основе моделей оптимизации и экономического равновесия (взаимодействия) составляют одно из современных направлений теории пространственной и региональной экономики.

**1.2 Регион и его основные виды**

Региональная экономика изучает экономику региона, точнее, экономику отдельных регионов: объективные предпосылки экономического развития региона (географическое положение, природно-ресурсный, демографический, производственный потенциал), производственную структуру, социальную сферу и условия жизни, систему расселения и размещения хозяйства, механизм функционирования и управления экономикой и т.д. Наряду с элементами и механизмами внутренней структуры экономики региона изучаются и межрегиональные и международные экономические связи региона, т.е. экономические отношения с другими регионами страны и другими странами.

Благодаря межрегиональным экономическим связям формируются системы взаимодействующих регионов, а экономика каждого региона становится частью какой-либо одной или нескольких региональных систем.

Поэтому предметом региональной экономики также является изучение региональных экономических систем или параметров национальной экономики как системы взаимодействующих регионов. Можно пойти дальше, отталкиваясь от представления, что мировая экономика — это также система взаимодействующих регионов разного ранга.

Отдельные объекты экономики, такие, как природные ресурсы, население, производство, инфраструктура и т.п., или обобщенно — производительные силы, могут по-разному размещаться по территории (по различным регионам). Изучение размещения производительных сил — процесса стихийного или целенаправленного распределения по территории объектов и явлений — традиционно включается в предмет региональной экономики, а в рамках планово-административной системы эта проблема была доминирующей частью региональной экономики.

Наконец, к предмету региональной экономики имеет смысл относить также изучение региональных аспектов экономической жизни, включая региональные аспекты экономики производства, инвестиционного процесса, трудовой деятельности, уровня (качества) жизни, финансов и т.п. Это означает, что предмет региональной экономики «захватывает» многие другие области экономики и, наоборот, практически все другие области экономики имеют дело с проблемами региональной экономики.

Таким образом, предмет региональной экономики (РЭ) в широком смысле сложен, многосторонен. Его главными составляющими являются:

* экономика отдельного региона;
* экономические связи между регионами;
* региональные системы (национальная экономика как система взаимодействующих регионов);
* размещение производительных сил;
* региональные аспекты экономической жизни.

В определениях региональной экономики особо отмечаются такие ее проблемы (разделы) пространственной организации производительных сил, социально-экономических процессов развития на региональном уровне и др. Так, РЭ — это область научных знаний, изучающих развитие и размещение производительных сил, социально-экономические процессы на территории страны и ее регионов в тесной увязке с природно-экологическими условиями.

Исходным понятием рассматриваемой области знаний является территория — ограниченная часть твердой поверхности Земли, характеризующаяся определенной площадью, географическим положением и другими признаками.

Неоднородность территории по различным признакам или чрезмерная величина территории с точки зрения определенных целей изучения или практической деятельности обусловливают необходимость членения территории на части — регионы.

Регион — это определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов.

Слово «регион» — латинского происхождения, в переводе означает страна, край, область.

Синонимом понятия «регион» является «район». Ранее термин «район» был более употребительным в русском языке, нежели «регион». Далее мы будем использовать главным образом термин «регион», а термин «район» — только там, где он укоренился для обозначения определенных типов регионов: административный район, внутригородской район, крупный экономический район.

Введенное понятие региона является весьма абстрактным («регион вообще») и предполагает, что его конкретизация и содержательная интерпретация осуществляются при выделении определенных типов регионов. Итак, регион — понятие типологическое.

Регионы выделяются из территории в соответствии с определенными целями и задачами.

Очевидно, что в разных науках и областях практической деятельности используются свои принципы выделения регионов. В частности, для экономики наибольшее значение имеет выделение регионов с позиций административного и экономического управления, места в территориальном разделении труда, функционирования рынков труда, товаров и услуг, типичности социально-экономических проблем и т.п.

С точки зрения внутренней пространственной структуры регионы делятся на два основных типа: однородные и узловые.

Однородный (гомогенный) регион не имеет больших внутренних различий по существенным критериям, например по природным условиям, плотности населения, доходам на душу населения и т.п. Очевидно, что полностью однородный регион — это абстракция, в реальности полностью однородных регионов быть не может. Даже если по многим критериям регион относительно однороден, то по некоторым другим — обязательно неоднороден. В частности, наличие в регионе какого-либо особенного природного объекта (водного источника, месторождения полезного ископаемого и т.п.) или же крупного города делает регион неоднородным сразу по многим критериям.

Понятие однородного (гомогенного) региона имеет главным образом концептуально-методологическое значение. Так, анализ национальной экономики как системы регионов сосредоточивает внимание на различиях между регионами в предположении, что внутренние различия регионов являются несущественным фактором, т.е. каждый регион условно однороден. Допущение однородности регионов неявно присутствует в макроэкономических теориях и моделях регионального развития.

Узловой регион имеет один или несколько узлов (центров), которые связывают остальную часть пространства. Регион такого типа называют также центральным, поляризованным.

В пространственной структуре узлов региона выделяют ряд типовых элементов.

Точка — объект, участок, внутренними размерами которого можно пренебречь. Центр — объект (или концентрированная группа объектов), который по отношению к остальному пространству выполняет какую-то важную функцию (административную, финансовую, информационную и т.п.). Ядро — часть региона, в которой в наибольшей степени (с наибольшей плотностью, интенсивностью) выражены его существенные признаки.

Периферия — «остальная» часть пространства, дополняющая центры, ядро. Кроме того, в анализе пространства региона выделяют и другие элементы: очаг, фокус, полюс и т.д.

В экономическом пространстве региона существует большое разнообразие форм организации хозяйства и расселения.

Элементарный объект пространства — локалитет — местность («малая территория») с каким-то одним объектом. Это может быть компактный населенный пункт, предприятие, коммуникация и т.п., т.е. локалитет может быть поселенческим, промышленным, транспортным, рекреационным и т.д. Сочетания локалитетов образуют конкретные формы пространственной организации хозяйства и расселения.

Промышленный узел — это сочетание промышленных предприятий, одного или нескольких населенных пунктов вместе с общими объектами производственной и социальной инфраструктуры, размещенных на компактной территории.

Транспортный узел — пересечение транспортных коммуникаций, как правило, сочетающееся с концентрацией производства и населения.

Территориально-производственный комплекс (ТПК) — сочетание различных технологически связанных производств с общими объектами производственной и социальной инфраструктуры. ТПК имеют производственную специализацию в масштабах межрегионального, национального и даже мирового рынков. ТПК являются типичной формой хозяйственного освоения новых территорий с богатыми природными ресурсами.

Агломерация — территориальное образование, интегрирующее промышленные и транспортные узлы, системы коммуникаций, города и населенные пункты. Агломерации характеризуются особо высокой концентрацией хозяйства и населения.

Городские населенные пункты различаются прежде всего по численности населения. Численность населения города должна быть не менее 5-10 тыс. чел., а других городских образований (поселков городского типа) — не менее 2 тыс. чел. Большие города имеют численность населения не менее 100 тыс. чел. (в том числе сверхкрупные — свыше 500 тыс., крупные — от 100 до 500). Средние города — от 50 до 100 тыс. чел. Полусредние — от 20 до 50 тыс. чел. Малые города — от 10 до 20 тыс. чел.

Городские населенные пункты выполняют разнообразные функции в пространственной организации хозяйства (эти функции называют градообразующими). Монофункциональные города концентрируют какую-то одну отрасль хозяйства или деятельности: промышленность, транспортные услуги, оздоровительные учреждения (курортный город) и т.п. Некоторые города обслуживают только одно предприятие (оборонный завод, рудник, гидроэлектростанцию, морской порт и т.д.). Гораздо более распространены многофункциональные города, которые одновременно концентрируют промышленность, строительство, транспорт, торговлю, финансы, учреждения образования, здравоохранения, культуры, науки, управления и т.п.

Типы сельских поселений в большей степени, нежели городские, отражают природные, исторические, национально-культурные особенности народонаселения.

Различные части таких стран (крупные регионы) могут относиться к разным типам пространственной структуры. Существуют следующие типы пространственной структуры:

* очаговая и рассеянная;
* равномерно-узловая;
* агломерационно-узловая.

Развитие регионов меняет соотношение указанных типов пространственной структуры: уменьшается территория с преобладанием первого типа, увеличивается распространение третьего типа.

* 1. **Задачи и методы региональной экономики**

**Предметом изучения региональной экономики и управления** являются все аспекты социально-экономического развития пространственных образований, рассматриваемых как сложные системы с множеством внутренних и внешних взаимосвязей, определение путей и механизмов разрешения возникающих проблем, а также оценки последствий реализации предлагаемых решений.

Дисциплина «Региональная экономика и управление» тесно связана с экономической теорией, макроэкономическим прогнозированием, отраслевыми экономиками (экономикой промышленности, экономикой сельского хозяйства, транспорта и других), статистикой, теорией управления и другими социально-экономическими науками. Она широко использует результаты исследований демографии, социологии, географии, этнографии, управления.

В число *основных задач регионального управления входят*:

- обеспечение расширенного воспроизводства условий жизнедеятельности населения региона, высокого уровня и качества жизни;

- экономическая и социальная трансформация хозяйства региона, анализ, прогнозирование и программирование регионального развития;

- оптимизация финансовых потоков, формирование условий и механизмов укрепления экономической базы региона и муниципальных образований;

- обеспечение экологической безопасности в регионе, защита окружающей среды;

- формирование и реализация структурной, инвестиционной и научно-технической политики в регионе, создание и развитие рыночной инфраструктуры.

В региональной экономике используются следующие методы анализа территориальной организации хозяйства.

***Системный анализ*.** Этот метод опирается на принцип поэтапности (постановка цели, определение задач, формулировка научной гипотезы, комплексное изучение особенностей оптимального варианта размещения отраслей). Это метод научного познания, позволяющий изучать структуры отраслей хозяйства, их внутренние связи и взаимодействие.

***Метод систематизации*** связан с разделением изучаемых явлений (исходя из целей исследования) и избранных критериев на совокупности, характеризуемые определенной общностью и отличительными признаками. Речь идет о таких приемах, как классификация, типология, концентрация и другие.

***Балансовый метод*** заключается в составлении региональных балансов. Он позволяет выбрать правильные соотношения между отраслями рыночной специализации региона и отраслями, дополняющими территориальный комплекс, инфраструктуру (материальную и социальную). Составление отраслевых и региональных балансов способствует определению рационального уровня комплексного развития регионов, наличия в их развитии диспропорций. Балансы также необходимы для разработки рациональных межрайонных связей.

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

**Картографический метод** – метод исследования, предполагающий использование карт для познания изображенных на них явлений и позволяющий наглядно представлять особенности размещения производства.

***Метод экономико-математического моделирования*** (моделирование территориальных пропорций развития экономики региона; моделирование по отраслям хозяйства региона; моделирование формирования хозяйственных комплексов региона). С использованием современных электронных средств данный метод позволяет с минимальными затратами труда и времени обрабатывать огромный и разнообразный статистический материал, различные исходные данные, характеризующие уровень, структуру, особенности социально-экономического комплекса региона. Кроме того, он дает возможность выбирать оптимальные решения, оптимальные варианты, модели в соответствии с теми целями, которые поставлены перед региональным исследованием.

С этим методом (равно как и с методом систематизации) тесно связаны методы многомерного статистического анализа. Одним из распространенных методов анализа многомерной информации является факторный анализ, или кластер-анализ. Он состоит в переходе к малому числу латентных (скрытых) переменных (факторов) и в классификации объектов по этим факторам.

Одним из первых видов статистических моделей, используемых в региональных исследованиях, была модель так называемой экономической базы. Эти модели достаточно просты как по теоретическому обоснованию, так и по разработке. Для их построения необходимы только показатели экономической активности (в основном показатели занятости) за два периода времени. Анализ экономической базы является ускоренным методом прогнозирования регионального экономического роста, при этом используется упрощенная теория роста, а потребности в информации минимальны. Полученные результаты сводятся лишь к прогнозированию развития базисного и обслуживающего секторов.

Основой региональных экономико-математических моделей являются следующие положения:

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

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

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

Научное направление в региональной экономике, занимающееся применением математических методов, т.е. региональным моделированием, называется **регионометрикой**. Среди математических методов можно выделить следующие.

**Метод таксонирования** – процесс членения территории на сопоставимые, или иерархические соподчиненные, таксоны (от лат. *Taxare* – оценивать; группа дискретных объектов, связанных той или иной степенью общности свойств и признаков и благодаря этому дающих основание для присвоения им определенной таксономической категории). **Таксоны** – равнозначные, или иерархические соподчиненные, ячейки, к примеру административные районы, муниципальные образования. Фактически процесс районирования на любом уровне является таксонированием. Поскольку объектом таксонирования выступают регионы, в данном случае можно употребить понятие «регионализация».

***Вариантный метод размещения производительных сил региона***. Он чаще всего используется при разработке схем размещения производства по территории региона на первых этапах планирования и прогнозирования. Предусматривает рассмотрение вариантов различных уровней развития хозяйства тех или иных регионов, вариантов территориальных экономических пропорций по регионам.

***Методы социологических исследований***. Они включают стандартизированные интервью, индивидуальные собеседования с представителями разных отраслей и сфер социально-экономического комплекса региона; контент-анализ интервью и публичных выступлений руководящей элиты регионов, ученых и специалистов и т.д.

Важное место в региональных исследованиях занимают методы сопоставления региональных уровней жизни населения и прогнозирования развития региональной социальной инфраструктуры. Для анализа уровня жизни населения регионов центральными экономическими органами разработана методика сопоставления на основе системы синтетических и частных показателей. В конечном счете основная цель исследований территориального уровня жизни населения заключается в выявлении фактически сложившихся различий в уровне жизни и достижении относительно равной степени удовлетворения потребностей населения всех регионов, а уровень жизни населения непосредственно связан с развитием региональной социальной инфраструктуры.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Дайте определение генезис и основные направления науки о региональной экономике
2. . Дайте определение понятию регион и его основных видов
3. Определите задачи и методы региональной экономики

**Список литературы:**

1. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
2. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
3. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
4. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
5. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
6. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
7. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
8. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
9. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
10. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
11. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
12. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 2. Теоретические основы формирования региональной экономики**

**План**

1. Возникновение территориальной экономики и теории размещения производства и населения Й. фон Тюнена
2. Теория промышленного штандорта А. Вебера
3. Теория центральных мест В.Кристаллера
4. Теория пространственной экономики А. Леш.
5. Теория «полюсов роста» и «полюсов развития» Ф. Будвиля и Ф. Перу. Теория «центр-периферия» Дж. Фридмана.
6. Формирование региональной экономики.

**2.1 Возникновение территориальной экономики и теории размещения производства и населения Й. фон Тюнена**

Развитие региональной экономики как науки пока не привело к созданию общепризнанной общей синтетической теории. Преобладающей тенденцией является увеличение разнообразия в теоретических подходах, усиление специализации исследований, появление новых направлений. В этом региональная экономика в принципе не отличается от большинства социальных наук.

Теория сельскохозяйственного штандорта Й. Тюнена Й.Тюнен предполагает наличие экономически изолированного от остального мира государства, в пределах которого имеется центральный город, являющийся единственным рынком сбыта сельскохозяйственной продукции и источником обеспечения промышленными товарами.

Понятие «штандорт» означает местоположение.

Цена каждого продукта в любой точке пространства отличается от его цены в городе на величину транспортных затрат, которые принимаются прямо пропорциональными весу груза и дальности перевозки.

Й. Тюнен ставит вопрос: какие формы примет при установленных предпосылках сельское хозяйство и какое влияние на его размещение будет оказывать расстояние от города. Он находит ответ на поставленный вопрос методом сопоставления транспортных затрат на перевозку продукции от места производства до рынка, в результате чего выявляются зоны, наиболее благоприятные (с точки зрения минимизации транспортных затрат) для размещения в их пределах тех или иных видов сельскохозяйственного производства.

Й. Тюнен доказывает, что в рамках сделанных допущений оптимальная схема размещения сельскохозяйственного производства — это система концентрических кругов (поясов) разного диаметра вокруг центрального города, разделяющих зоны размещения различных видов сельскохозяйственной деятельности. Чем выше урожайность (продуктивность), тем ближе к городу должно размещаться соответствующее производство. С другой стороны, чем дороже тот или иной продукт на единицу веса, тем дальше от города целесообразно его размещение. В результате интенсивность ведения хозяйства снижается по мере удаления от города.

Й. Тюнен выделял шесть концентрических поясов (колец) размещения сельскохозяйственной деятельности, основываясь на условиях ведения хозяйства в своем имении в Мекленбурге (рисунок 2.1). При других условиях конкретный состав поясов будет другим, но принцип их чередования сохранится.



Рисунок 2.1 - Графическая схема размещения сельского хозяйства по Й. Тюнену

Нахождение расстояния, отделяющего зоны размещения тех или иных видов сельскохозяйственной деятельности от центра сбыта, осуществляется по простым формулам.

Пусть имеются две сельскохозяйственные культуры, доходности которых на единицу продукции составляют m1 и m2. Объемы их производства равны v1 и v2. Транспортный тариф на 1 тн равен t. Тогда расстояние r до центра, разграничивающее посевы двух культур, находится из уравнения безразличия (равенства разностей между доходом и транспортными затратами):

Одновременно Тюнен обосновал основные положения теории земельной ренты по местоположению. Если продукт продается по одной и той же цене независимо от места производства, то земельная рента равна величине экономии на транспортных издержках в хозяйствах, расположенных относительно ближе к центру. Она максимальна в первом кольце, а в наиболее удаленном равна нулю. Минимум транспортных затрат на доставку соответствует максимуму ренты.

**2.2 Теория промышленного штандорта А. Вебера**

Основной труд немецкого экономиста и социолога А. Вебера «О размещении промышленности: чистая теория штандорта» был опубликован в 1909 г. А. Вебер поставил перед собой задачу создать общую «чистую» теорию размещения производства на основе рассмотрения изолированного предприятия. Он делает существенный шаг вперед, введя в теоретический анализ новые факторы размещения производства в дополнение к транспортным издержкам и ставя более общую оптимизационную задачу - минимизацию общих издержек производства.

А. Вебер создал подробную классификацию факторов размещения по их влиянию, степени общности и проявлениям. Фактором размещения он называет экономическую выгоду, «которая выявляется для хозяйственной деятельности в зависимости от места, где осуществляется эта деятельность. Эта выгода заключается в сокращении издержек по производству и сбыту определенного промышленного продукта и означает, следовательно, возможность изготовлять данный продукт в одном каком-либо месте с меньшими издержками, чем в другом месте».

В результате отсеивания элементов производственных издержек, не зависящих от местоположения, А. Вебер оставляет три фактора: издержки на сырые материалы; издержки на рабочую силу; транспортные издержки.

Однако первый из них — разницу в ценах на используемые материалы — можно, как считает А. Вебер, выразить в различиях транспортных издержек, исключив из самостоятельного анализа. Все же остальные условия, влияющие на размещение предприятия, он рассматривает как некоторую «объединенную агломерационную силу», или третий штандортный фактор. Таким образом, в конечном счете анализируются три фактора:

1) транспорт,

2) рабочая сила,

3) агломерация.

Соответственно выделяются три основные ориентации в размещении: транспортная, рабочая и агломерационная.

Транспортная ориентация. Согласно А. Веберу, величина транспортных издержек зависит от: 1) веса перевозимых грузов и 2) расстояния перевозки. Под влиянием транспортных издержек промышленное предприятие будет притягиваться к тому пункту, в котором с учетом местоположения потребительского центра и источников сырья имеет место минимальная величина транспортных издержек. Этот пункт есть транспортный штандорт (транспортный пункт). Для нахождения этого пункта используется весовой (локационный) треугольник В. Лаунхардта. При этом важную роль играют два показателя: материальный индекс и штандортный вес. Существуют производства, у которых материальный индекс меньше единицы. Исходя из соотношения указанных показателей легко установить, что производства с высоким материальным индексом тяготеют к пунктам производства сырья и материалов, а производства с небольшим индексом — к центру потребления.

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

Для определения промышленного штандорта с учетом совместного влияния факторов транспортных издержек и рабочей силы А. Вебер прибегает к построению так называемых изодапан, смысл которых заключается в следующем. Приросты транспортных затрат, обусловленные перемещением производства из транспортного пункта в рабочий, увеличиваются с удалением от транспортного пункта, причем более или менее равномерно в любом направлении удаления. Поэтому в каждом направлении должны существовать такие пункты, для которых приросты транспортных затрат (или издержки отклонения) будут одинаковыми. Линии, соединяющие эти пункты одинаковых издержек отклонения, называются изодапанами (рисунок 2.2).

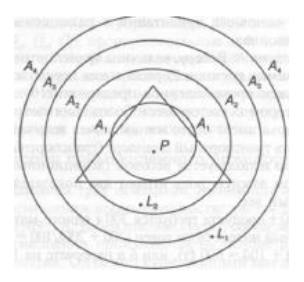


Рисунок 2.2 - Транспортный, рабочие пункты и изодапаны

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

Если данный рабочий пункт лежит внутри своей критической изодапаны, то перемещение производства из транспортного пункта в рабочий пункт выгодно, если вне ее, то перемещение невыгодно. Например, если для рабочего пункта L1 критической изодапаной является А1, то предприятие предпочтительнее разместить в транспортном пункте Р. Если же критической изодапаной является А4то предприятие целесообразно разместить в рабочем пункте L1.

Агломерационная ориентация. Анализ влияния агломерационных факторов на размещение промышленного предприятия А. Вебер строит на основе оценки изменений, вызываемых процессами агломерации, в оптимальной схеме размещения производства, полученной на основе транспортной и рабочей ориентации. Для этого он вводит дополнительное понятие — индекс сбережений. Проводимый анализ влияния фактора агломерации на размещение производства предполагает отсутствие влияния всех других факторов, кроме транспортного. Исходя из транспортной ориентации отыскиваются отклонения производства от транспортных пунктов, обусловленные действием фактора агломерации. Такие отклонения целесообразны, если издержки отклонения перекрываются сбережениями в агломерационных пунктах.

Для определения места размещения агломерированного производства вокруг транспортных пунктов проводятся изодапаны, среди которых выделятся критическая изодапана, т.е. геометрическое место точек, в котором перерасход транспортных затрат равен экономии от агломерации производства. А. Вебер утверждает, что отклонение изолированных производств от их транспортных пунктов имеет смысл только тогда, когда все отклоняющиеся производства, не выходя за пределы своих критических изодапан, соединятся в каком-то одном месте. Таким местом является площадь общего сегмента, образованного пересекающимися критическими изодапанами, так как только внутри этого сегмента издержки отклонения для каждого производства не превышают той выгоды, которая получается от соединения, т.е. не превышает агломерационных сбережений. Иллюстрацией этого рассуждения является рисунок 2.3.

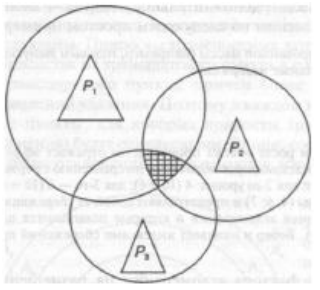


Рисунок 2.3 - Транспортные пункты и площадь агломерации производства

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

Вебером предложены формулы агломерационных эффектов. Он вырботал многофакторную теорию размещения промышленного предприятия, но не вышел зарамки отдельного предприятия.

**2.3 Теория центральных мест В.Кристаллера**

В. Кристаллер в своем основном труде «Центральные места в южной Германии», опубликованном в 1933 г., выдвинул первую теорию о функциях и размещении системы населенных пунктов (центральных мест) в рыночном пространстве.

Центральными местами В. Кристаллер называет экономические центры, которые обслуживают товарами и услугами не только себя, но и население своей округи (зоны сбыта). Зоны обслуживания и сбыта с течением времени имеют тенденцию оформляться в правильные шестиугольники (пчелиные соты), а вся заселенная территория покрывается шестиугольниками без просвета (кристаллеровская решетка) (рисунок 2.4). Благодаря этому минимизируется среднее расстояние для сбыта продукции или поездок в центры для покупок и обслуживания.

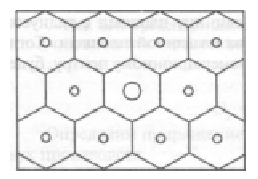


Рисунок 2.4 - Размещение зон обслуживания в населенных пунктах по теории Кристаллера

Приняв геометрическую окружность, центр которой совпадает с данным центральным местом, как оптимальную форму для дополняющего района, Кристаллер показал, что группа центральных мест одного ранга будет иметь систему дополняющих районов, образующих правильную решетку. Однако в процессе формирования этих решеток круговые формы дополняющих районов оставят при сплошном заполнении территории «пустые» участки, либо зоны перекрытия двух соседних дополняющих районов. Поэтому оптимизация геометрических свойств решеток приведет к замене круговых форм шестиугольниками — гексагональными структурами.

Возникновение подобных правильных структур обусловлено пятью основными предположениями теории центральных мест:

1) формирование структур идет на плоской неограниченной поверхности с изотропными свойствами и равномерным распределением покупательной способностью населения;

2) покупка центральных товаров должна осуществляться в ближайшем центральном месте данного ранга;

3) дополняющие районы занимают полностью рассматриваемую территорию, где формируется система центральных мест;

4) поездки за товарами и услугами должны быть сведены к минимуму;

5) ни одно из центральных мест не должно получать избыточную прибыль.

Среди неявных допущений основное место, как и в предыдущих теоретических построениях, занимает «экономическое равновесие». В теории центральных мест его можно трактовать как равенство спроса и предложения как для системы в целом по всей совокупности товаров и услуг, так и для каждого центрального места по каждому товару и каждой услуге.

Второе допущение исключает конкуренцию между центральными местами одного ранга и круговую форму дополняющих районов, поскольку зоны перекрытия нужно будет как-то делить между двумя местами. Менее плотной укладке этих районов препятствует допущение третье. Поэтому гексагональная структура строго соответствует принятым предположениям и может гарантировать, что потребители товаров и услуг могут ограничиться в своих поездках ближайшими центральными местами.

Система допущений позволяет рассматривать несколько вариантов размещения центрального места в иерархии расселения при смене размера дополняющего района и числа обслуживаемых населенных пунктов.

Кристаллер ввел для этих вариантов один фиксированный параметр — число К, обозначающее сумму обслуживаемых населенных пунктов; первый вариант — К = 3, при котором центральное место данного ранга обслуживает самое себя и 1/3 из шести ближайших населенных пунктов или центральных мест низшего ранга.

В этом случае обеспечение товарами и услугами максимально приближено к обслуживаемым населенным пунктам, что ведет к оптимизации рыночной структуры. По условию центральное место более высокого порядка должно тогда обслуживать лишь два соподчиненных ему населенных пункта более низкого порядка, в резуль тате чего возникает асимметричный дополняющий район. С другой стороны, центральное место более высокого порядка может делить тех же соседей с двумя другими, возможно, конкурирующими соседними центрами. На рисунке 2.5 А населенный пункт 2 лежит на стыке трех дополняющих районов (с центральными местами 1, 3 и 4).

Правильная сеть населенных пунктов разделена тремя разными способами (А, Б, В) путем расширения и вращения шестиугольных ячеек. Затем эти ячейки можно сгруппировать по принципу соподчинения, чтобы получить ряды центральных мест более высокого порядка. Например, схема Г показывает размещение центров более высокого порядка в оптимизации транспортной сети при К = 4. При этом центры более низкого порядка «гнездятся» внутри рыночных зон более высокого порядка.

* — центральное место;

о — обслуживаемый населенный пункт;

—— — граница дополняющего района;

------ — автомагистрали, соединяющие центральные места

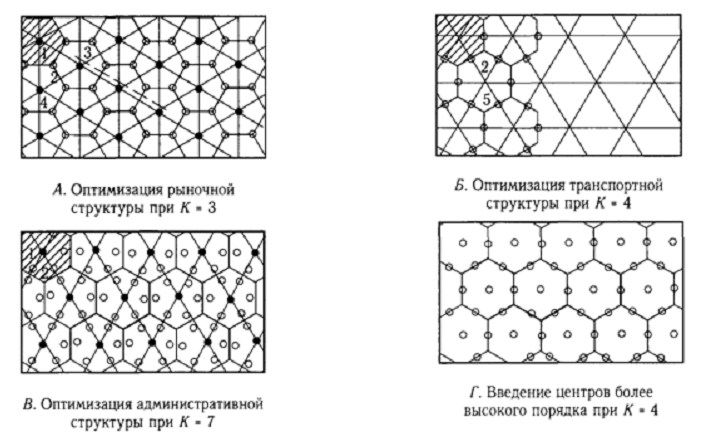


Рисунок 2.5 - Варианты организации территории по модели центральных мест.

Фиксированные К-оценки позволяют повышать уровни соподчинения и надстраивать на исходной схеме размещения центральных мест принципиально неограниченное число уровней иерархии. На рисунке Г показан процесс наложения двухболее высоких уровней иерархии на первый уровень. При этом с добавлением каждого более высокого уровня размеры шестиугольных районов увеличиваются, а число центральных мест сокращается. Количество возможных типов иерархии в принципе может быть любым. Однако наибольшее внимание В. Кристаллер и его последователи уделяли анализу трех типов или вариантов иерархии: при К= 3, 4, 7. Эти варианты иерархии систем расселения интерпретируются следующим образом.

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

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

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

Из приведенных примеров видно, что функции поселений различны, каждое их них имеет свой радиус влияния и притяжения. В соответствии с этим возможны и разные способы территориальной организации систем расселения, при которых создаются наиболее благоприятные условия для выполнения тех или иных их функций.

Рассмотренные три случая, соответствующие значениям показателя К, можно интерпретировать как рыночную, транспортную и административную ориентации в формировании территориальной структуры расселения.

Теория центральных мест В. Кристаллера хотя и носит крайне абстрактный характер, но позволяет сформулировать общие представления о целесообразном расселении на той или иной территории. Ее можно рассматривать как теорию, дающую эталон системы расселения, с которым следует сравнивать складывающиеся в реальности системы расселения с целью выявления направлений их совершенствования.

Наиболее серьезная модификация исходной схемы теории центральных мест принадлежит А.Лёшу. В его обширной книге дано более строгое объяснение формирования рыночных зон и иерархий, расширена сфера применения теории на любые виды производства, а не только сферу услуг, введено представление о переменных значениях К-оценок и предложены новые принципы построения экономического ландшафта с учетом агломерационных эффектов.

**2.4 Учение о пространственной организации хозяйства А. Лёша.**

Главный труд немецкого ученого А. Лёша «Пространственная организация хозяйства» вышел во время второй мировой войны (1940 г.). Поэтому мировое признание он получил несколько позже.

Исследования А. Лёша, изложенные в указанной книге, имеют три слоя. Во-первых, он обобщает все известные теории размещения производства и расселения, созданные за 100 лет, и продвигается вперед практически по всем направлениям, связывая частные теории И. Тюнена, А. Вебера, В. Кристаллера и др. Во-вторых, он расширяет предмет теории размещения, переходя от микроуровня (отдельные предприятия и поселения) к проблемам формирования экономических регионов. И наконец, вершиной учения А. Лёша становится разработка принципиальных основ теории пространственного экономического равновесия.

А. Лёш значительно расширяет состав факторов и условий, рассматри­ваемых при размещении предприятий и их сочетаний (налоги, пошлины, эффекты монополий и олигополии и т.д.), насыщая теорию размещения всем разнообразием инструментов микроэкономики. Он анализирует ситуацию размещения фирм в условиях конкуренции, когда выбор местоположения определяется не только стремлением каждой фирмы к максимуму прибыли, но и увеличением числа фирм, заполняющих все рыночное пространство. Соответственно в пространственном ценообразовании отдельные фирмы должны корректировать цены с целью защиты своего рынка от проникновения других фирм. А. Лёш доказывал оптимальность гексагонального размещения фирм (в вершинах правильных шестиугольников).

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

А. Лёш усиливает также теорию межрегиональной торговли (в частности, Б. Олина) при предположениях о мобильности товаров и услуг в краткосрочном периоде и факторов производства в долгосрочном периоде.

Наибольшим научным достижением А. Лёша, поднимающим его над всеми теоретиками пространственной экономики до середины XX в., явля­ется разработка принципиальных основ теории пространственного экономи­ческого равновесия. Здесь А. Лёш занимает место, подобное месту Л. Вальраса в общей экономической теории.

А. Лёш дал подробное математическое описание рыночного функциони­рования системы производителей и потребителей, где каждая экономическая переменная привязана к определенной точке пространства. Основными элементами уравнений модели равновесия являются функции спроса и издержек. Состояние равновесия, по А. Лёшу, характеризуется следующими условиями:

1. местоположение каждой фирмы обладает максимально воз­можными преимуществами для производителей и потребителей;
2. фирмы размещаются так, что территория полностью используется;
3. существует равенство цен и издержек (нет избыточного дохода);
4. все рыночные зоны имеют минимальный размер (в форме шестиугольника);
5. границы рыночных арен проходят по линиям безразличия (изолиниям), что, по мнению А. Лёша, обеспечивает устойчивость найденного равновесия.

В модели А. Лёша число уравнений совпадает с числом неизвестных. Автор (как и Л. Вальрас) полагал, что это не только необходимо, но и достаточно для существования равновесия. Конечно, это не так, однако следует иметь в виду, что математический аппарат для доказательства существования равно­весия в сложных моделях был создан значительно позже. Модели А. Лёша свойственны многие упрощающие допущения, что впоследствии становилось поводом для критических замечаний. Однако для конструктивной критики теоретических допущений и выводов А. Лёша требуется подняться на его уровень мышления и кругозора.

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

Например, К. Маркс и последователи его учения объясняли «происхождение» территориального разделения труда региональными различиями условий производства: наличием или отсутствием соответствующих почвенно-климатических условий (для сельского хозяйства), природных ресурсов (для добывающей промышленности), трудовыми навыками населения и другими факторами.

Методологический подход А. Лёша совершенно иной. Вопрос ставится так: какие условия необходимы и достаточны для возникновения террито­риального разделения труда? При этом А. Лёш исходит из того (как ранее И. Тюнен и А. Вебер), что территория абсолютно однородна и изначально "пуста". Учитываются только два фактора: эффект концентрации производства в одном пункте (падение предельных издержек производства с увеличением выпуска) и транспортные затраты по перемещению продукции до потребителей, равномерно распределенных по территории. Для каждого вида производства существует свой рациональный предел концентрации (экономии на масштабе), превышение которого перекрывается ростом транспортных затрат. Очевидно, что для разных видов производств сочетания указанных двух факторов дают разные оптимальные решения. И уже поэтому возникают разные концентрации разных производств по территории, т.е. территориальное разделение труда.

Следует понимать, что эмпирический (индуктивный) и абстрактный (дедуктивный) подходы не являются альтернативными для получения верных выводов. Они вполне могут дополнять друг друга при изучении конкретных ситуаций и проблем. Однако общая теория в принципе не может быть выведена эмпирическим путем. Заслуга А. Лёша состоит в том, что он ярко продемонстрировал логику и операционализм абстрактного мышления, открыв тем самым своим последователям прямой путь для создания общей теории пространственной экономики.

**2.5 Теория «полюсов роста» и «полюсов развития» Ф. Будвиля и Ф. Перу. Теория «центр-периферия» Дж. Фридмана**

Применение теории полюсов роста в стратегии развития региона предполагает направление денежных средств в определенные районы, которые в будущем могут стать полюсами роста и распространить свои полюсные эффекты на остальную территорию, что в итоге приведет к росту экономики всего региона.

В экономической литературе понятие «полюс роста» неоднозначно. Существуют различные интерпретации этого термина (рисунок 2.6).

При этом понятия «полюс роста» и «центр роста» связывают с различными типами пространств. В первом случае указывается на концентрацию деловой активности в экономическом пространстве, а во втором ‒ на расположение этой активности в определенном географическом месте.

Термин «точка роста» используется для характеристики субъектов хозяйствования на уровне фирм или отраслей. Под термином «объект экономического роста» понимается организация или экономическая зона, способная решать задачи не только собственного развития, но и содействовать улучшению социально-экономической ситуации в окружающем районе или сфере деятельности.



Рисунок 2.6 – Полюс роста

В качестве экономического ядра в научной литературе рассматривают совокупность полюсов роста, способствующих значительному росту числа других элементов социально-экономической системы.

При анализе фундаментальных исследований теории полюсов роста (таблица 2.1) и поляризованного развития встречаются два понятия «полюс роста» и «полюс развития». Различие заключается в том, что под «ростом» понимается количественные изменение, а под «развитием» качественное.

Следует отметить, что в современной, научной литературе данные понятия рассматриваются чаще всего как синонимы, при этом им придаются различные значения, отражающие авторские позиции.

Таблица 2.1 - Эволюция теории полюсов роста

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Автор | Характеристика | Приращение научного знания |
| Ф. Перру | В основе исследований лежит неравенство между экономическими субъектами, в результате чего происходит поляризация пространства вокруг полюса роста, который изменяет и активизирует окружающее пространство. Автор использует термин экономическое пространство, которое представлено в виде силового поля. В основе определения полюса роста понималась отрасль либо отдельные предприятия, в которых сосредоточен импульс развития, оказывающий влияние на территориальную структуру хозяйства и ее динамику. Согласно этому определению Ф. Перру классифицировал отрасли производства по тенденциям развития | Основоположник теории полюсов роста |
| Ж. Будвиль | Согласно автору полюс роста состоит из: ведущей отрасли, группы отраслей местного значения, связанных с ней через систему производственных связей, благодаря которым происходит передача импульсов развития и пространственной агломерации производства. Совокупность этих трех элементов способствует изменению окружающего пространства | Под полюсом роста, помимо совокупности лидирующих отраслей, понимаются конкретные территории, являющиеся источниками инноваций и прогресса |
| П. Потье | Суть исследования заключается в том, что территории, расположенные между полюсами роста, получают дополнительные импульсы развития, в результате чего они превращаются в оси (коридоры) развития | Вводится новое определение «оси (коридоры) развития», они вместе с полюсами роста образуют пространственный каркас экономического роста региона |
| Х.Р. Ласуэн | Согласно исследованию полюсом роста может быть региональный комплекс предприятий, связанный с экспортом региона, рост которых достигается за счет роста общенационального спроса, а посредством рыночных связей импульс роста передается второстепенным отраслям | Внес детализированное представление о полюсах роста, которые, по мнению автора, связаны с экспортным потенциалом региона |
| Дж. Фридман | Согласно предложенной им концепции «центр ‒ периферия» неравномерность экономического роста и процесс пространственной поляризации порождают диспропорции между центром и периферией. При этом между центром и периферией возникают пространственные связи, которые превращают пространство в подобие силового поля. В процессе этих отношений центр доминирует над периферией за счет появления инноваций в центре и постоянного выкачивания центром ресурсов из периферии | Предложил собственную концепцию «центр ‒ периферия». Вместо понятия «полюс роста» использовал определение «центр роста», которое связывал непосредственно с географическим пространством |
| К.В. Павлов | Автором предложена собственная теория экономического ядра. Ключевой идеей теории является то, что полюсом роста должна быть такая отрасль, регион или предприятие, которые даже с низким уровнем рентабельности способствовали бы росту других элементов народнохозяйственного комплекса. Элементный состав ядра многовариантен, и его необходимо рассматривать в динамике | Ввел теорию экономического ядра. Вместо понятия «полюс роста» использует понятие «экономическое ядро», под которым понимает совокупность полюсов роста, способствующих интенсивному развитию остальных элементов народнохозяйственного комплекса |
| Майкл Портер | Суть предложенной автором теории кластеров заключается в том, что все отрасли на территории региона взаимосвязаны, так как продукт одной отрасли используется для нужд других. В результате чего между отраслями возникают устойчивые связи, способствующие развитию общей экономики региона | Основоположник теории кластеров. Наряду с понятием «полюс роста» появляется новое определение «кластер». Под кластером, автор, понимал совокупность взаимосвязанных компаний, расположенных на одной территории, которые в определенных областях конкурируют между собой, но ведут совместную работу |

Основоположником теории полюсов роста является французский экономист Франсуа Перру. В основе его учения лежит неравенство экономических субъектов, которое возникает в результате естественноисторического процесса, в результате чего возникают доминирующие и подчиненные экономические единицы, что приводит к появлению асимметрии и, как следствие, к деформации экономического пространства. Одним из таких видов деформации является поляризация пространства вокруг «полюса роста», в основу которой положен эффект доминирования.

Согласно этой поляризации полюс роста активно воздействует на окружающее его пространство, активизируя его и изменяя в соответствии с собственными интересами. Этот принцип, по мнению Ф. Перру, распространяется не только на отдельные хозяйствующие субъекты, но и между различными секторами экономики.

В силу различий между полюсами роста экономический рост распространяется по территории неравномерно, так что национальная экономика «предстает перед нами как комбинация (сочетание) ансамблей относительно активных и относительно пассивных».

Стоит отметить, что Ф. Перру не ставит знака равенства между экономическим и географическим пространством. В его работах экономическое пространство представлено как некое силовое поле, напряженность которого неравномерна, где есть центр, откуда исходят центробежные силы и куда направлены центростремительные силы. При этом каждый полюс роста обладает собственным пространством, количество которых соответствует имеющимся структурам абстрактных отношений, определяющих каждый объект экономической науки.

Франсуа Перру составил классификацию отраслей производства по тенденциям развития, разделив их на три группы:

1. Деградирующие отрасли, характеризующиеся медленным развитием, тенденцией постоянного снижения их доли в структуре экономики страны. К таким отраслям он относит угольную, текстильную, судостроительную отрасли промышленности.

2. Динамично развивающиеся отрасли, имеющие высокие темпы роста и не оказывающие существенного влияния на развитие остальных отраслей. Среди таких отраслей выделены: производство предметов потребления, требующих дальнейшей промышленной переработки.

3. Динамично развивающиеся отрасли, порождающие цепную реакцию возникновения роста промышленных центров, вызывая общее индустриальное развитие страны (машиностроение, химическая промышленность, нефтепереработка). Формирование этих отраслей приводит к возникновению полюсов роста. Именно эти отрасли Ф. Перру считает «моторами, движущими силами экономического прогресса».

Есть также отрасли новейшие, которые или совершенствуют другие отрасли или подготавливают массовые нововведения в будущем. Такими отраслями, к примеру, являются электроника и атомная энергетика. Ф. Перру их также относит к отраслям-моторам, так как они обладают сильным мультипликативным эффектом, способствующим росту темпов экономической экспансии нации, модифицируют структуру всей национальной экономики.

Следовательно, отрасли при тесном взаимодействии между собой передают друг другу импульсы развития, образуя поляризованный эффект.

Таким образом, под термином «полюс роста» Ф. Перру понимал компактно размещенные и динамично развивающиеся отрасли промышленности, отдельные предприятия, в которых сосредоточен импульс развития, оказывающий влияние на территориальную структуру хозяйства и ее динамику.

Теория полюсов роста стала значительным событием в региональной науке XX века и заложила основу для целой плеяды исследований (таблица). Среди последователей Ф. Перру стоит отметить Ж. Будвиля, П. Потье, Х.Р. Ласуэна, Дж. Фридмана и др.

Дальнейшее развитие теория полюсов роста получает в исследованиях Ж. Будвиля, рассматривающего в качестве полюсов роста не только совокупность предприятий лидирующих отраслей, но и конкретные территории (населенные пункты), являющиеся источниками инноваций и прогресса в экономике региона или страны в целом. Согласно Ж. Будвилю полюс роста состоит из трех элементов:

– ведущей отрасли, обладающей мощным потенциалом роста, высокой способностью к нововведениям, большим мультипликационным эффектом;

– группы отраслей местного значения, связанных с ней через систему производственных связей, посредством которых происходит передача импульсов развития от ведущей отрасли на все народное хозяйство;

– пространственной агломерации производства, обеспечивающей предприятиям получение внешней экономии.

Таким образом, возникает серия взаимосвязанных эффектов, при благоприятных условиях способная сильно изменить экономическое пространство региона.

Развивая теорию полюсов роста, П. Потье указывал на то, что территории, расположенные между полюсами роста и обеспечивающие транспортную связь (которые он называл осями развития), получают дополнительные импульсы развития. Такие импульсы формируются за счет роста грузопотоков, диффузии инноваций, развития инфраструктуры. По мнению академика А.Г. Гранберга, полюса роста и оси развития образуют пространственный каркас экономического роста большого региона или страны.

Детализированное представление о полюсах роста внес испанский ученый Х.Р. Ласуэн. Он считал, что:

1) полюсом роста может быть региональный комплекс предприятий, связанный с экспортом региона;

2) рост полюсов роста происходит за счет роста общенационального спроса, связанного с экспортом;

3) импульс роста передается второстепенным отраслям через посредство рыночных связей между предприятиями, а также географической периферии.

Важным направлением развития полюсной мысли стала известная концепция «центр ‒ периферия», предложенная Дж. Фридманом в 1966 г. Будучи географом, Фридман критически воспринимал теорию полюсов роста, так как связывал понятие «центр роста» непосредственно с географическим пространством. Согласно предложенной им пространственной модели регионального экономического развития неравномерность экономического роста и процесс пространственной поляризации неизбежно порождают диспропорции между центром и периферий.

При этом между центром и периферией возникают пространственные связи, возникающие посредством передачи информации, капитала, товаров, превращая пространство в подобие силового поля. Движущей силой системы отношений «центр ‒ периферия» является постоянная трансформация ядра за счет внедрения инноваций.

Распространение инноваций происходит в трех направлениях: от ведущих экономических районов к районам периферии; из центров высшего уровня в центры второго порядка; из крупных городов как ядер поляризации в прилегающие районы.

Стоит отметить, что стабильность доминирования центра над периферией сохраняется по двум причинам, во-первых, постоянная инновационная деятельность создает благоприятные условия для дальнейшего развития ядра; во-вторых, постоянное выкачивание центром ресурсов ослабляет периферию, усиливая различия между ними.

При разработке программ социально-экономического развития региона необходимо учитывать многовариантность элементов экономического ядра. Варианты формирования элементного состава экономического ядра определяются природно-ресурсным, научно-техническим потенциалом, а также уровнем экономического развития территории.

Также необходимо отметить, что в исследованиях, посвященных проблемам регионального экономического развития одной из наиболее эффективных форм развития региона, наряду с полюсами роста широко используется понятие «кластер». Теория кластеров связана с именем известного экономиста Майкла Портера. Согласно этой теории – производственная структура конкретного региона должна развиваться по направлению, позволяющему использовать продукт одной отрасли для нужд нескольких групп. Таким образом, между всеми отраслями, представленными в данной местности, создаются устойчивые связи, позволяющие поддерживать эти отрасли и способствующие развитию общей экономики региона.

Под кластером М. Портер понимал «сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков услуг фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений), в определенных областях конкурирующих, но ведущих совместную работу».

**2.6 Формирование региональной науки.** В первом послевоенном десятилетии исследования проблем региональной экономики получили развитие во многих странах. Создались предпосылки для объединения ученых - регионалистов и новой попытки синтеза теорий пространственной и региональной экономики. На этом этапе авангардную роль сыграл американский ученый У. Айзард.

В 1956 г. вышла первая крупная монография У. Айзарда «Размещение и экономика пространства», в которой он ставит задачу ликвидации сущест­вующих более 100 лет глубоких расхождений между классическими теориями размещения и ведущими школами общей экономической теории. У. Айзард справедливо критикует всю классическую и неоклассическую экономические теории за то, что они ограничивались изучением «страны чудес, лишенной каких бы то ни было пространственных характеристик». Отчасти это объяснялось виной классических теорий размещения, которые излагались на устаревшем языке и с чрезмерными упрощениями «частичного равновесия», постоянных коэффициентов, минимизации издержек, неизменных кривых спроса и т.п.

Преодолевая стереотипы этих теорий, У. Айзард облекает теорию раз­мещения производства в более общую экономическую форму. Он выводит следующий закон: фирмы, максимизирующие прибыль, будут размещаться таким образом, чтобы предельные нормы замещения транспортных затрат на доставку товаров из двух разных пунктов (регионов) были равны величине обратной отношению их транспортных тарифов. Из этого условия первого порядка максимизации прибыли можно вывести все частные теории размещения (Тюнена, Лаунхардта, Вебера и др.). Далее У. Айзард увязывает где это представляется возможным, теорию размещения с известными теориями производства, ценообразования, торговли и др.

В своих последующих многочисленных трудах У. Айзард адаптирует методы макроэкономики для исследований регионов и межрегиональных связей, разрабатывает модели пространственного равновесия, размещенческих игр, формирования промышленного комплекса, исследует конфликты в региональных системах и добивается научных продвижений по многим другим направлениям.

В 1954 г. по инициативе У. Айзарда в США создается Ассоциация региональной науки, которая в 1960 г. получает международный статус. На протяжении многих лет У. Айзард бессменно являлся ее президентом. Ассоциация объединила крупные научные силы и уже на протяжении более полувека осуществляет регулярную деятельность, проводя континентальные и мировые конгрессы, издавая журналы и серии проблемных монографий, организуя учебные программы.

В одной из первых своих монографий У. Айзард приводит 13(!) определений региональной науки, ни одно из которых, по его мнению, не может считаться полноценным. Однако все они подчеркивают междисциплинарность новой науки, объединяющей экономистов, географов, планировщиков, архитекторов, инженеров, экологов, социологов, политологов, психологов, юристов и представителей других специальностей — всех тех, кто находит целесообразным изучать и решать свои профессиональные проблемы в сложном региональном контексте.

В 1966 г., когда процесс формирования региональной науки был в основном завершен, У. Айзард и его ученик Т. Райнер дают ей следующую развернутую характеристику:

Привели ли исследования У. Айзарда, его соратников и учеников, а также деятельность Международной ассоциации региональной науки к созданию единой синтетической науки? Однозначно утвердительный ответ был бы вряд ли правомерным. Более обоснованно говорить о продолжающемся развитии научного направления, не решившего еще многих поставленных ранее задач. Безусловно, в рамках этого направления есть много достижений, перекрывающих прежние этапы эволюции пространственных и региональных исследований, особенно в области аналитического инструментария. В этом отношении особенно характерна книга Дж. Паэлинка и П. Нийкэмпа «Операциональная теория и метод в региональной экономике» и уже упоминавшийся двухтомный хэндбук «Региональная и урбанистическая экономика». Однако именно из-за этого своего сильного инструментального уклона региональная наука наиболее часто подвергается критике за то, что она подменяет понятные многим теории сооружением «ящика с инструментами».

Справедливости ради следует отметить, что лидеры региональной науки всегда вполне самокритичны, но полагают, что их наука еще далеко не исчерпала свой интеграционный потенциал. Современные направления региональных исследований в значительной мере охватываются научно-организационными рамками региональной науки.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каково содержание теорий региональной экономики?

2. Охарактеризуйте проблемы региональной (пространственной) экономики в экономической науке до конца XIX в.

3. В чем заключается вклад в теорию региональной экономики А.Смита и Д.Рикардо?

4. Что является фактором размещения у А.Вебера? Что характеризуют изодапаны А.Вебера?

5. В чем суть теории центральных мест В.Кристаллера?

6. Охарактеризуйте подходы к построению общей теории размещения.

7. Каковы различия между абсолютными и относительными преимуществами региона при выборе специализации производства и структуры торговли?

8. Каковы особенности России как объекта региональных исследований?

9. Назовите имена известных вам отечественных ученых-регионалистов.

10. Что такое промышленный узел?

11. Каковы основные идеи теории диффузии инноваций?

12. Каковы основные предпосылки и выводы теории полюсов роста?

13. В чем состоит суть закона У. Изарда?

14. Дайте определения понятий Парето-оптимума, ядра системы и экономического равновесия применительно к региональной экономике.

**Список литературы:**

1. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
2. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
3. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
4. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
5. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
6. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
7. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
8. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
9. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
10. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
11. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
12. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014
13. Кожиева Ф.А. Региональное развитиеи в контексте теории полюсов роста // Фундаментальные исследования. 2015. № 11-3. С. 574-578

**Тема 3. Регион как объект хозяйствования и управления**

**План**

3.1 Регион как объект хозяйствования. Факторы формирования и функционирования региональной экономики.

3.2 Сущность территориального разделения труда и его роль в территориальной организации производительных сил страны.

3.3 Уровень специализации регионов. Сложившаяся специализация региона. Эффективная специализация региона.

3.4 Общая характеристика обобщающих показателей как объем валового регионального продукта (ВРП) и его производство на душу населения.

**3.1 Регион как объект хозяйствования. Факторы формирования и функционирования региональной экономики**.

Региональная социально-экономическая система, изучаемая региональной экономикой, представляет собой целостную совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных и экономических институтов (субъектов) и отношений по поводу распределения и потребления материальных и нематериальных ресурсов, производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг. Под понятием экономических отношений подразумевается совокупность экономических форм отношений, объединенных в единое целое и отражающих специфическую природу экономической формации.

К числу наиболее значимых особенностей региона как объекта хозяйствования и управления относятся:

- управляемость и организованность. Характеризуют наличие объективных возможностей для управления территорией региона.

- Интегративность. Характеризует наличие новых качеств региона в целом, которые не присущи отдельным его компонентам и подсистемам. Региональную систему образуют гетерогенные составляющие, которые взаимосвязаны между собой, особые качества региона формируются в результате их взаимодействия. Регион нельзя представить в виде простой «территориальной суммы» природных, социальных и экономических объектов, как это часто делается.

- Самоуправление и самоорганизация. Данные свойства характерны для всех функциональных подсистем региона – природной, социальной и экономической. Самоорганизация региональной системы в основном является следствием целенаправленности социально-экономической деятельности людей, которая создает особую территориальную форму организации общества. Регион является одним из организующих начал этой деятельности. Самоуправление является способом реализации территориальных интересов населения региона.

- Уникальность. При наличии единства и диалектических противоречий между общими и уникальными свойствами региональной формации, для целей планирования особую важность имеет учет ее уникальных особенностей. Уникальные черты во многом обусловлены спецификой географического положения региона, а также характером конкретных социальной и экономической ситуации, сформировавшихся и формируемых на его территории.

- Устойчивость. Под устойчивостью региональной системы следует понимать адекватную реакцию как системы в целом, так и всех ее подсистем, параметров и показателей на любые изменения внутренних и внешних факторов, а также возможности самовосстановления системы при возникновении неблагоприятных состояний (возмущений) внешней или внутренней среды. Динамическая устойчивость региональной системы может достигаться за счет запаса прочности самой системы и ее подсистем, за счет наличия потенциала восстановления - экономических резервов, за счет своевременной защитной реакции региональной системы на любые внутренние и внешние негативные явления, наконец, за счет потенциала управляемости системы.

- Инерционность. Инерционность региональной системы определяет ее восприимчивость к управляющим воздействиям, характер и скорость реакции на них. Регион в целом относится к объектам с особо высокой инерционностью, реакция направляющие воздействия которых может проявиться спустя годы и десятилетия, что заметно осложняет процесс выработки и реализации управленческих решений.

Гетерогенность региональной системы порождает разную степень инерционности его основных подсистем. Наименее инерционна экономическая подсистема, а также некоторые компоненты социальной.

- Иерархичность. Регионы образуют систему, которая имеет иерархическую организацию.

Внешняя среда регионального развития представляет собой обособленную часть территории страны или ряда стран, которая получила название региональной среды. Региональная среда, будучи территориальным образованием, создает конкретные обстановку, условия, которые формируют главные факторы, определяющие возможности и характер функционирования региональной системы. Она определяет совокупность направлений, путей развития, по которым может пойти регион, а также возможные структуры и типы функционирования региональной системы. Определенный набор состояний региональной системы является адекватным существующей и складывающейся региональной среде и может быть устойчивым в течение длительного промежутка времени.

Регион рассматривается, по крайней мере, с двух сторон: во-первых, как часть единого народно-хозяйственного комплекса страны; во-вторых, как самостоятельное целостное образование, имеющее свои особые цели задачи экономического развития,

ресурсный потенциал, способы соединения производственных ресурсов — факторов производства. Каждая из этих сторон накладывает отпечаток на процесс регионального развития и управления этим процессом.

При изучении региона как части единого народно-хозяйственного комплекса страны особое значение имеет ряд фундаментальных проблем, включая:

*  исследования циклического процесса воспроизводства;
*  определения его места в системе территориального разделения труда;
*  изучение системы межрегиональных экономических связей и экономических пропорций национальной экономики.

Межрегиональный обмен осуществляется на рыночной основе, и поэтому регион как рынок испытывает влияние внешних конкурирующих и дополняющих рынков товаров, труда и капитала. Укрупненные элементы и связи регионального экономического механизма в плановой и рыночной экономиках в основном совпадают. Рыночная экономика изменяет сущность и сила связей между элементами регионального механизма и внешней экономической средой. Для внутренних и прямых межрегиональных и международных связей типично их усиление, для связей с внешними системами — изменение качества связей или ослабление.

Значительная часть финансовых потоков проходит через региональный и местные бюджеты и внебюджетные фонды.

Источниками формирования внебюджетных фондов являются заемные средства, социальные сборы (страховые и т.п.), добровольные взносы, поступления из государственных внебюджетных фондов и др. Доходы регионального и местных бюджетов и внебюджетных фондов направляются на финансирование социальной сферы (особенно образования, здравоохранения, социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства), финансовую поддержку производства (главным образом предприятий, находящихся полностью или частично в региональной и муниципальной собственности), инвестиции в региональное хозяйство, охрану окружающей среды.

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

**3.2 Сущность территориального разделения труда и его роль в территориальной организации производительных сил страны.**

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

Общественное разделение труда предопределяет последующую интеграцию и установление связей между его отдельными структурными элементами. Можно сказать, что уровень зрелости общественного производства определяется степенью развития общественного разделения труда. Общественное разделение труда развивается в двух направлениях — в виде отраслевого и территориального разделения труда, между которыми существует объективная неразрывная связь.

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

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

Территориальное разделение труда представляет собой пространственное проявление общественного разделения труда, обусловленное природными, экономическими, социальными и национально-историческими особенностями регионов. В результате выделившиеся в процессе общественного разделения труда отрасли и производства размещаются в районах с наиболее благоприятными предпосылками для их развития.

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

Сочетание отраслевого и территориального разделения труда формирует региональный воспроизводственный процесс.

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

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

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

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

**3.3 Уровень специализации регионов. Сложившаяся специализация региона. Эффективная специализация региона.**

Специализация региона зависит от совокупности благоприятных социально-экономических, природных, исторических и других условий и факторов развития. Она может быть узкой (представленной малым количеством отраслей) и широкой (представленной значительным разнообразием производств и услуг), что обусловлено как спецификой факторов развития, так и степенью открытости экономики (интегрированностью региона в национальную и мировую экономику). Специализация региона отражает его народнохозяйственные функции.

Специализация региона и ее эффективность вычисляется с помощью специальных таблиц и коэффициентов. В табличном методе учитывают долю отрасли в общем объеме производства в регионе, а также ее ранг (место, которое занимает отрасль среди других). Коэффициенты специализации отражают уровень концентрации отрасли по сравнению с другими отраслями в регионе, или той же отраслью в стране.

Комплексность региона отражает степень завершенности всей хозяйственной системы, пропорциональности соотношений между всеми звеньями хозяйства, а также уровень использования природно-ресурсного, трудового и экономического потенциалов.

Идеальная комплексность предопределяет полную стабилизацию системы на определенном уровне развития, когда полностью отсутствуют диспропорции в территориальной и отраслевой структуре, системе "природа — хозяйство — население" региона. Это предполагает также полную замкнутость, изолированность региональной системы. В реальной жизни это абсолютно невозможно, за исключением заброшенных, покинутых человеком территорий (но подобная ситуация может быть лишь временным периодом в истории развития региона). Поэтому экономика региона, как правило, постоянно эволюционирует: растет, стабилизируется, приходит в упадок, снова возрастает и т. д. Все элементы региональной системы также развиваются с разной скоростью и каждый из них то опережает, то отстает от другого. Итак, гармоничное состояние региональных систем — это лишь тот идеал, к которому следует приближаться.

Для региональных исследований используют ряд формул, определяющих их комплексность и эффективность. Эти формулы обычно отражают только отдельные аспекты комплексной территориальной и отраслевой организации региона, поскольку универсальная формула еще не найдена.

Экономический регион по своему содержанию является сложной многоэлементной системой с запутанными (часто нечеткими) внутренними и внешними связями, поэтому определение эффективности его развития является сложной проблемой.

В таких усложненных системах проще обсчитать эффективность функционирования их отдельных составляющих. Но простое суммирование отдельных эффектов не всегда идентично суммарном общем эффекта всей системы, что подтверждает концепция оптимума по Парето. Например, эффективность существования биоты полностью противоречит эффективности функционирования хозяйственных комплексов. То, что полезно для хозяйства, может быть смертельным для экосистем и наоборот. Научно-технический прогресс также часто не совпадает с интересами социума.

Итак, любые расчеты эффективности, как правило, е условными. Мы в состоянии рассчитать лишь незначительную долю полного эффекта, преимущественно экономического, который обычно подвергается примитивном вычислению. Социальные эффекты определяются показателями уровня жизни населения, индексами человеческого развития, которые не могут полностью отразить истинное качество жизни. Экологическую эффективность (точнее, социально-экономическую эффективность природоохранных мероприятий) рассчитать еще сложнее. Следует отметить, что понятие эффективности в природе не существует. Мы лишь оцениваем обратное действие природы, что обусловлено негативным техногенным воздействием человеческой деятельности на нее, то есть по сути дела оцениваем недостатки собственного хозяйства.

В целом региональная эффективность определяется методами и принцами обычной оценки экономической эффективности производства, например, по максимуму суммарных доходов (прибылей), или минимумом затрат; по показателям эффективности инвестиций, рентабельности; по степени собственного самообеспечения финансами и др.

Есть также обобщенные, приспособлены для регионального измерения, формулы, например, сравнительная оценка общей эффективности регионального комплекса:

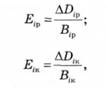
http://studbooks.net/imag/rps/ka4_regec/image012.jpg

где Еа — относительный показатель общей эффективности хозяйства региона;

Е. — показатель (индекс) эффективности i-й отрасли в регионе;

Эш — показатель (индекс) эффективности i-й отрасли в стране; п — количество отраслей.

Индексы отраслевой эффективности определяются по формулам



где Еip — эффективность i-й отрасли в регионе;

Дip — прибыль (доход, валовая или товарная продукция, чистая продукция) i-ой отрасли в регионе;

В1к — затраты (количество занятых, производственные фонды, текущие, капитальные, приведенные затраты) на производство i-й отрасли в регионе;

Эик — эффективность i-й отрасли в стране;

Дiк — прибыль (доход, валовая или товарная продукция, чистая продукция) i-ой отрасли в стране;

— затраты (количество занятых, производственные фонды, текущие, капитальные, приведенные затраты) на производство i-й отрасли в стране.

По своему содержанию эти формулы соответствуют сравнительному оцениванию производительности труда, рентабельности, эффективности капитальных вложений, абсолютной эффективности в отрасли на уровне региона и на уровне страны.

В оценке эффективности необходимо также научиться учитывать экологические потери региона.

**3.4 Общая характеристика обобщающих показателей как объем валового регионального продукта (ВРП) и его производство на душу населения.**

ВВП отражает лишь общую ситуацию в стране, не давая четко увидеть, как обстоят дела в разных ее уголках, что исключает вероятность принятия объективных решений. Государство заинтересовано в данных, которые способны комплексно охарактеризовать обстановку в каждом отдельном уголке страны.

Дифференцированная [информация, источником](http://gurumix.ru/nauka/404354-istochniki-informacii-i-ee-vidy.html) которой выступает региональный валовой продукт, позволяет выработать подходящую экономическую политику и оценить эффективность принятых решений не на уровне страны, а на уровне регионов. С помощью динамики ВРП, в комплексе со стоимостными и натуральными показателями, удается установить направленность и интенсивность экономических процессов, которые могут на межрегиональном уровне послужить сильным толчком к развитию. ВРП играет большую роль в расчетах макроэкономических показателей и в реформировании межрегиональных отношений.

Региональный валовой продукт является, по сути, обобщенным [экономическим показателем,](http://gurumix.ru/novosti-i-obshhestvo/jekonomika/403090-jekonomicheskie-pokazateli.html) характеризирующим уровень экономического развития региона. Он отражает и характеризует процесс производства товаров и услуг. Объем ВРП говорит о том, какова стоимость всех выпущенных товаров и услуг во всех экономических отраслях в конкретном регионе. На первых стадиях внедрения показателя в экономический анализ данные публиковались с учетом рыночных цен. Оценка ВРП в формате основных цен существенно отличается от оценки в рыночных ровно на величину чистых налогов на продукты. Субсидии не учитываются. ВРП в доминирующих цехах отражает сумму добавленных стоимостей в основных ценах с ориентацией на определенный вид экономической деятельности.

Валовой региональный продукт рассчитывается с учетом основной цены, которая выходит в расчете на единицу товара или услуги. Налоги не учитываются, но во внимание берутся субсидии на продукты. Валовая добавленная стоимость рассчитывается в каждом отдельном сегменте экономической деятельности в качестве разницы между выпуском товаров или услуг и их промежуточным потреблением. За [отчетный период](http://gurumix.ru/finansy/buhgalterskij-uchet/411260-otchetnyj-period-v-buhgalterskom-uchete.html) суммарная цена выпуска товаров и услуг в рамках одного региона и является объемом выпущенной продукции. В выпуск включаются уже реализованные товары с услугами по рыночной стоимости. Для расчета используется среднее значение. [Незавершенное производство](http://gurumix.ru/biznes/sprosite-u-jeksperta/376053-nezavershennoe-proizvodstvo-osnovnye-momenty.html) учитывается в валовый выпуск, но только по себестоимости. Промежуточное потребление включает стоимость товаров с услугами, которые полностью используются при производстве в течение отчетного периода. Основной капитал для подсчета промежуточного потребления не играет роли. Расходы на итоговое использование ВРП включают расходы на домашние хозяйства, на государственные учреждения, на коллективные услуги. Оценивая объем валового регионального продукта и его структуру, можно определить источники финансирования конечного потребления.

В условиях современной экономики принято использовать несколько вариантов расчета ВРП. Производственный метод расчета показателя используется на стадии производства. Он является, по сути, суммой валовой добавленной стоимости, которая формируется каждой институциональной единицей-резидентом в области экономической территории региона. Валовой региональный продукт, расчет которого основан на разнице между выпусками товаров и услуг и их промежуточным потреблением, сформирован на основе цен на товары и услуги, полностью употребляемые при производстве, проводится на уровне отраслей и секторов экономики региона. ВРП может быть рассчитан и на основе текущих рыночных цен путем их сопоставления.

Валовой региональный продукт, который рассчитывается по каждому из регионов, имеет существенные отличия от ВВП. Разница между показателями - это объем добавочной стоимости. Сюда можно отнести:

* Нерыночные коллективные услуги государственных органов: оборона, управление.
* Нерыночные услуги, финансирование которых осуществляется из бюджета, но информация о них не доступна на региональном уровне.
* Услуги финансовых учреждений, деятельность которых практически всегда выходит за рамки одного региона.
* Услуги, связанные с внешней торговлей, данные по которой собраны на государственном уровне.

**Вопросы для самоконтроля**

1. В чем суть двустороннего рассмотрения места региона в национальной экономике?

2. Что такое общественное разделение труда?

3. Что такое отраслевое разделение труда?

4. Что такое территориальное разделение труда?

5. Перечислите обобщают показатели регионального развития.

6. В чем особенности исчисления ВРП?

7. Каковы структурные составляющие ВРП?

8. Чем обусловлена необходимость выделения воспроизводственных циклов в экономике региона?

9. Каковы особенности воспроизводства трудовых ресурсов в регионе?

10. Каковы особенности воспроизводства кредитно-денежных ресурсов?

11. Каковы характерные черты инвестиционного цикла региона?

12. В чем специфика воспроизводства производственных услуг?

**Список литературы:**

1. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
2. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
3. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
4. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
5. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
6. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
7. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
8. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
9. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
10. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
11. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
12. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 4. Экономический потенциал региона и его оценка**

**План**

4.1 Сущность и структура потенциала развития региона

4.2 Природно-ресурсный потенциал: понятие и структура

4.3 Трудовой потенциал региона

4.4 Закономерности, принципы и факторы размещения производительных сил.

4.5 Межрегиональные связи

4.6 Производственный сектор экономики регионов и их естественно-экономический потенциал.

**4.1 Сущность и структура потенциала развития региона**

Значительный интерес вызывает подход к потенциалу как к производственным возможностям экономики региона. Экономисты, придерживающиеся такой точки зрения, под производственными возможностями понимают множество всех возможных сочетаний затрат трудовых и материальных ресурсов и выпусков продукции.

К потенциалу региона можно попытаться подойти с позиций стоимостной оценки – как к денежному эквиваленту общественного признания полезности экономической деятельности. Но вряд ли это целесообразно в связи с проблемой измерения полезности любой деятельности, в том числе и экономической. Потенциалом можно считать совокупность общественно значимых результатов, которые могут быть получены в результате функционирования хозяйственной системы. Но и тут возникает вопрос: а насколько они значимы, как их соотнести между собой?

В научной литературе обсуждается в основном экономический аспект регионального потенциала, первые попытки выяснения сущности которого относятся к началу 70-х годов. Методологической основой определения совокупного ресурсного потенциала, наряду с теорией факторов, является теория регионального воспроизводственного процесса, охватывающего взаимосвязи всех субъектов, факторов и условий регионального хозяйства. Региональный воспроизводственный процесс включает воспроизводство трудовых, природных, технических, организационных, институциональных и информационных ресурсов, служащих факторами производства человека, общества и экологической среды. Описанная интерпретация понятия «совокупный ресурсный потенциал региона» требует разработки инструментария измерений. Диагностика состояния необходима для определения степени эффективности использования потенциала, сравнения с эталонными значениями эффективности других регионов страны (мира), выбора приоритетных направлений инвестирования в развитие потенциала, для чего необходимо определить критерии и процесс диагностики. В современной практике измерений существует подход к диагностике, основанный на построении профиля какого-либо объекта, что применимо и к хозяйственному потенциалу региона.

Воспроизводственный процесс на территории предопределяется эндогенными (внутренними, собственно территориальными) и экзогенными (внешними по отношению к территории) факторами и условиями. В процессе общественного воспроизводства возобновляются, воспроизводятся как в целом региональная социально-экономическая система, так и ее составные части, потенциалы.

При разработке системной модели определения потенциала территории с целью применения ее к исследованию социально-экономического потенциала региона необходимо учитывать следующие основные аспекты анализа в рамках системного подхода:

1) элементный аспект – выявление состава потенциала; виды потенциалов; дифференцированные характеристики потенциалов; общность и мощность потенциалов;

2) структурный аспект – установление структурных характеристик системы потенциалов: типы связей, количественные и качественные взаимозависимости;

3) функциональный аспект – установление и взаимодействие между потенциалами, выявление функций потенциалов в системе территориального развития; сравнение функций с целью определения сходств и отличий; выявление функциональной структуры территориального потенциала;

4) интегративный аспект – выяснение противоречий в системе потенциалов, путей и способов разрешения найденных противоречий; определение иерархии потенциалов в зависимости от значимости для устойчивого развития координационных связей системы потенциалов с внешней по отношению к территории средой; определение тесноты данных связей;

5) исторический аспект – рассмотрение потенциалов территории сквозь призму их исторического развития; выявление этапов в формировании и развитии потенциалов; сравнение выявленных тенденций с общероссийскими особенностями развития.

Среди первоочередных проблем, связанных с организацией аналитических работ в сфере оценки и анализа потенциала развития региона, следует указать необходимость его структуризации. В этом плане мы считаем целесообразным подход, рассматривающий систему потенциалов развития региона в виде трех блоков (рисунок 4.1).

Первый блок – материально-технический, т.е. блок базовых ресурсных потенциалов территории.

Второй блок – финансово-экономический, объединяет локальные потенциалы, которые призваны способствовать реализации базовых ресурсных потенциалов.

Третий блок – инновационно-институциональный. Это блок потенциалов готовности региона к социально-экономическим преобразованиям. Третий блок, по сути, является активной частью потенциала развития региона, который создает условия для расширенного воспроизводства, способен обеспечивать дальнейшее развитие материально-технической и финансово-экономической составляющих. Обеспечение согласованного функционирования этих структур достигается благодаря системе управления воспроизводственными процессами, обеспечивая нормальное протекание расширенного воспроизводства, что дает возможность предотвращать, смягчать негативные явления или усиливать позитивные.

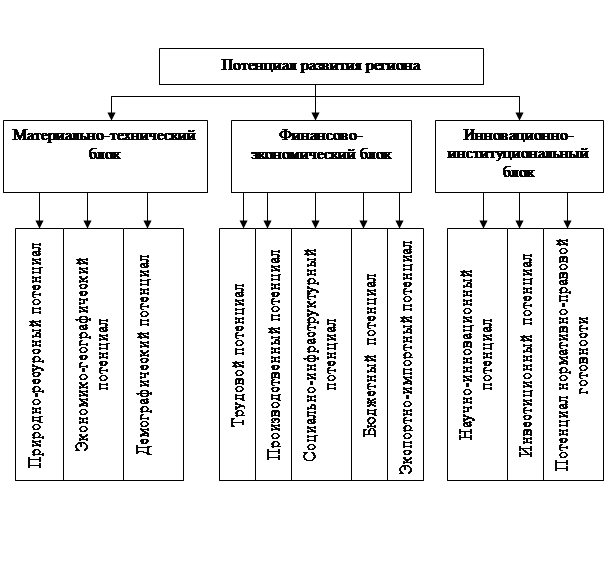


Рисунок 4.1 - Структура потенциала развития региона

Изучение основных понятий потенциала позволяет нам утверждать, что рассмотренные подходы не отражают важные факторы, обусловливающие интенсивную составляющую развития региона, характер производственных отношений. Эти отношения важны для выработки правильного понимания не только понятия потенциала развития региона, но и инновационной деятельности. Они связывают ее не только с техническим или технологическим совершенствованием экономики региона, но и внешнеэкономических факторов производства, а также говорят о необходимости учета качественных аспектов при формировании потенциала развития региона.

Рассмотренная модель потенциала развития региона сложилась под влиянием настоятельных требований ускорения научно-технического прогресса и интенсификации использования наличного потенциала. Здесь же следует отметить, что она приобретает различное содержание в условиях специфических для данного региона установок политики, задающих разную направленность региональному развитию и выполняемым для этого работам. В связи с этим в структуре потенциала развития региона присущи следующие цели (в различных пропорциях):

* цели поддержания (ЦП);
* цели модернизации (ЦМ;
* цели обновления (ЦО).

В соответствии с преобладанием того или иного блока потенциалов в регионе можно сделать обобщения, связанные с различными типами социально-экономической и инновационной политики (рисунок 4.2). Они носят оценочный характер, иллюстрируют порядок и соотношения соответствующих долей потенциала развития, ориентируемого на цели различного вида.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Региональная политика  Потенциал региона | Реакционная политика | Консервативная политика | Прогрессивная политика |
| Материально- технический | Цели поддержания | Цели модернизации | Цели обновления |
| Финансово-экономический | --- |
| Иннвационно-институциональный | --- | --- |

Рисунок 4.2. Матрица формирования структуры потенциала развития в зависимости от целей региона

Определение различных целей деятельности и их пропорций в проблемной ориентации потенциала зависит не только от установок политики как таковой. Во многом последняя обусловливается достигнутым уровнем социально-экономического развития региона, подготовленностью его собственного потенциала, возможностями кооперации усилий и межрегионального и международного сотрудничества.

Главным условием современного регионального развития является не создание и увеличение потенциала как такового, а использование имеющегося потенциала и его увеличения в тех направлениях, которые могут обеспечить реальную социально-экономическую отдачу.

Проведенный анализ позволяет выделить несколько основных методологических подходов к интегральной оценке регионального экономического потенциала, которые иллюстрирует таблица 4.1.

Общее слабое место перечисленных методик, по мнению авторов, − невозможность оценить размах вариации и количественную степень отставания одного региона от другого. При этом по мнению ряда исследователей, в настоящее время система показателей, отражаемых в статистической отчетности, не отвечает задачам объективной оценки экономического потенциала регионов.

Ограниченные возможности имеют и оценки региональной деятельности, которые напрямую связывают оценки потенциала развития и получаемые результаты. Не всегда уровень полученных результатов может в полной мере охарактеризовать потенциальные возможности региона. Оценки потенциала развития региона представляют собой специфическую совокупность информативных признаков, характеризующих условия и возможности осуществления деятельности в регионе.

Таблица 4.1 - Сравнительный анализ основных методологических подходов к интегральной оценке регионального экономического потенциала

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Методология оценки | Преимущества метода | Недостатки метода |
| Стоимостная оценка ресурсов | - возможность оценки структуры и динамики потенциала;  - анализ возможен и по единичным объектам, и по их совокупности | - субъективность выбора коэффициентов перевода ресурсов |
| Индексный анализ | - простота, отсутствие громоздких вычислений | - одинаковая информативность каждого фактора в формировании результирующего показателя;  - трудность использования для анализа динамики и структуры потенциала |
| Оптимизационные модели | - возможность выявления оптимизационных мероприятий | - отсутствие необходимой информационной базы;  - сложность вычислений |
| Корреляционно-регрессионные методы | - учет степени влияния каждого ресурса | - сложность оценки динамики потенциала;  - невозможность применения при небольшом количестве наблюдений |

Выбор того или иного способа формирования и использования потенциала развития для достижения определенных целей явно или неявно должен базироваться на проблемно-ориентированных оценках уровня подготовленности к решению соответствующих задач регионального потенциала развития.

Можно сделать вывод о том, что в настоящее время используются типы оценок учетно-отчетного характера, без учета целевых (проблемно-ориентированных) оценок потенциала развития. Под оценкой в данном случае понимается совокупность количественных и качественных характеристик организационных ресурсов, описывающих объект – потенциал развития – в целом или по отдельным его составляющим. Оценки потенциала развития – важное средство выявления и мобилизации внутренних резервов повышения эффективности деятельности региона, совершенствования хозяйственного руководства, более обоснованного принятия управленческих решений. Ценность и полезность оценок потенциала развития региона возрастает при соблюдении трех условий: полноты инвентаризации, правильности и точности, непрерывности.

Учетно-отчетные оценки – традиционные, в основном количественные оценки потенциала развития, формируемые преимущественно на основе государственных и ведомственных форм статистического учета, а также отчетных данных бухгалтерской документации и т.д. Эти оценки могут и не иметь цифрового выражения, а носить характер функциональный и структурный. Главное назначение учетно-отчетных оценок – служить средством описания структуры и величины потенциала развития региона. Они ориентированы на оценку как потенциала страны, так и потенциалов регионов. Давние традиции применения учетно-отчетных оценок и большие массивы накопленных статистических данных позволяют следить за характером изменения структуры и величины потенциала развития, выявлять тенденции его развития на различных этапах истории региона и проводить плановую инновационную политику, направленную на повышение эффективности его использования.

Проблемно-ориентированная оценка потенциала развития региона заключается в определении соответствия его характеристик специфике проблем с учетом требуемого уровня их решения в заданный период времени. Проблемно-ориентированные оценки потенциала развития являются элементом и средством как повышения эффективности использования уже созданного потенциала, участвующего в достижении поставленных инновационных целей, так и определения условий, необходимых мер при формировании потенциала, обеспечивающих достижение перспективных инновационных целей. Усиление целевой ориентации инновационных исследований в новых складывающихся условиях ограниченности по ресурсам и времени осуществления исследований привело к необходимости формирования целевых подходов к методам оценки потенциала развития региона. Это, в свою очередь, потребовало переосмысления сущности объекта оценки потенциала развития региона, формирования логической основы, понятийного аппарата и системы показателей оценки.

Традиционные учетно-отчетные оценки (как элемент и средство анализа инновационной политики) во многих случаях правомерны, однако в настоящее время они не позволяют в полной мере ответить на вопрос о реальной подготовленности региона к решению конкретного спектра инновационных задач. При такой постановке возможны ситуации, когда накопленные инновационные ресурсы в случае их несоответствия специфике определенных задач приносят обществу не пользу, а только расходы и убытки, связанные с сохранением и поддержанием накопленных ресурсов науки.

Потенциал развития региона играет важную роль в решении конкретных технических, экономических и социальных задач. Но сам по себе современ­ный потенциал развития не может гарантировать достижение реального эффекта от научно-технической деятельности, который зависит от внешних факторов, находящихся вне сферы ее деятельности. Ограничение масштабов реализации новшеств науки и техники может быть связано с неготовностью инновационного и производственного потенциалов или отдельных их составляющих эффективно и своевременно реализовать возможности, предоставляемые потенциалом развития.

Таким образом, становится возможной переориентация регионов в развитии инноваций на новые цели. В таких случаях руководству, принимающему решения, важно знать, насколько соответствуют количественные и качественные характеристики потенциала каждого региона тем или иным целям. Другими словами, оценить уровень их готовности к достижению различных целей.

Интенсификация использования региональных ресурсов обусловила рост мобильности региональных целей. Одновременно ограничения, накладываемые на ресурсы, особенно на возможности формирования новых стабильных организационных структур для достижения обновляющихся целей, все более ужесточаются. Переориентация регионов в управлении на существенно новые цели становится типичным явлением. В таких случаях руководству региона важно знать, насколько соответствуют количественные и качественные характеристики потенциала развития региона специфике тех или иных целей. Другими словами, оценить уровень их готовности к достижению различных целей.

**4.2 Природно-ресурсный потенциал: понятие и структура**

Наличие природных ресурсов, их количество, качество и сочетание определяют природно-ресурсный потенциал территории и являются главным условием размещения производительных сил на данной территории. При освоении крупных источников природных ресурсов возникают крупные промышленные центры, формируются хозяйственные комплексы и экономические регионы. Природно-ресурсный потенциал региона оказывает влияние на его рыночную специализацию и место в территориальном разделении труда. Размещение, условия добычи и характер использования природных ресурсов влияют на содержание и темпы регионального развития.

К основным компонентам природно-ресурсного потенциала относят природные условия и природные ресурсы.

Природные условия - это все элементы живой и неживой природы, которые влияют на хозяйственную деятельность человека.

Природные ресурсы - это все элементы природы, которые используются в производстве в качестве сырья и энергии.

Обеспеченность государства природными ресурсами рассматриваются как важнейший экономический и политический фактор развития общества. Структура природных ресурсов, размеры их запасов, качественные характеристики оказывают влияние на экономический потенциал государства. Однако обеспеченность природными ресурсами не гарантирует значительного экономического развития.

Множественность видов природных ресурсов ставит задачу их классификации. Имеется несколько классификаций природных ресурсов, основанных на особенностях происхождения, экономического значения, специфики хозяйственного использования.

В соответствии с природной классификацией, которая подразделяет природные ресурсы по их принадлежности к тому или иному элементу природы, выделяют:

- минеральные ресурсы (полезные ископаемые) (к ним относятся все виды минерального сырья и топлива);

- биологические ресурсы, в том числе растительные, лесные и ресурсы животного мира;

- земельные ресурсы;

- водные ресурсы;

- ресурсы Мирового океана;

- рекреационные ресурсы;

- климатические ресурсы.

В соответствии с экологической классификацией, основанной на признаках исчерпаемости или возобновимости запасов природных ресурсов, природные ресурсы делятся на:

- исчерпаемые, в том числе возобновимые (растительные, почвенные, водные) и невозобновимые (минеральные);

- неисчерпаемые (энергия солнца, ветра, текучей воды, климатические и космические ресурсы, а также ресурсы Мирового океана).

По хозяйственному значению природные ресурсы делятся на две группы: балансовые (кондиционные) и забалансовые (некондиционные). К балансовым относятся те запасы полезных ископаемых, использование которых экономически целесообразно в настоящее время. Использование забалансовых полезных ископаемых экономически нецелесообразно из-за незначительных запасов, низкого качества, сложных условий эксплуатации и переработки.

Для того чтобы оценить, насколько целесообразно использовать те или иные месторождения полезных ископаемых в экономике страны или региона, важна их экономическая оценка.

Экономическая оценка природных ресурсов включает учет множества факторов (экономических, социальных, технических, эколого-географических), которые обусловливают пространственные различия и значимость природных ресурсов для жизни и деятельности человека. При их экономической оценке используются следующие параметры: масштаб месторождения, определяемый его суммарными запасами; качество полезного ископаемого, его состав и свойства, условия эксплуатации; мощность пластов и условия залегания; хозяйственное значение; годовой объем добычи.

Минеральные ресурсы подразделяются по направлению использования на три группы:

1) топливные (горючие) - жидкое топливо (нефть), газообразное (природный газ), твердое (угли, горючие сланцы, торф);

2) металлорудные - руды черных, цветных, редких, благородных металлов;

3) неметаллические - горно-химическое сырье (апатиты, фосфориты, каменные и калийные соли), технические руды (асбест, графит, слюда, тальк), строительное сырье (глины, пески, камень, известняки) и т.д.

Для рационального использования природных ресурсов (прежде всего земли) требуется их всесторонний учёт-сбор, систематизация, хранение и постоянное обновление сведений о ресурсах. Для этого по основным видам ресурсов составляется кадастр.

Кадастр - свод количественных, качественных, организационных, экономических и экологических показателей природных ресурсов. Эти данные необходимы для планирования использования природных ресурсов, определения их стоимости, системы мер по их воспроизводству и восстановлению и так далее.

Государственный земельный кадастр - систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в Казахстане, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектовнедвижимого имущества. В государственный земельный кадастр включается информация о субъектах прав на земельные участки. Этот кадастр ведется по единой для Казахстана системе. Объектами государственного кадастрового учета являются земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимого имущества.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Это кадастр ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

В целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания осуществляется государственный учет объектов животного мира и их использования, а также ведется государственный кадастр объектов животного мира. Этот кадастр содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки государственных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народно-хозяйственных целях. Он должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

С целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется государственный баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством.

Как правило, в регионе должны быть следующие кадастры: земельный, водный, лесной, природных ископаемых, минеральных ресурсов. В них также входят реестры охотничьих животных, рыбных запасов, природно-заповедных территорий, загрязнителей окружающей природной среды.

По экономической значимости природные ресурсы обычно делятся на две группы:

- ресурсы материального производства, то есть ресурсы, используемые в промышленности и сельском хозяйстве. Например, металлы, агрохимическое сырьё, лес, почвенные, рыбные, промысловые ресурсы, орошения, топливно-энергетические ресурсы и др.;

- ресурсы непроизводственной сферы, в том числе прямого и непрямого потребления (питьевая вода, дикорастущие растения, рекреационные ресурсы и др.).

Правовое регулирование земельных, лесных, водных отношений, отношений по использованию и охране недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха осуществляется с целью обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов, охраны и улучшения окружающей среды.

Исходя из вышеизложенного, на основании государственных и местных законов в установленном ими порядке определяются земли сельскохозяйственного и иного назначения, использование которых для других целей не допускается или ограничивается.

Собственник земельного участка, отнесённого к таким землям, может осуществлять права владения и пользования своим участком в пределах, определяемых его назначением.

**4.3 Трудовой потенциал региона**

Важной составной частью социального и экономического потенциалов региона является его трудовой потенциал, представляющий собой совокупную рабочую силу и совокупную общественную способность населения к труду. Как экономическая категория, трудовой потенциал отражает производственные отношения по поводу воспроизводства психофизиологических квалификационных, духовных и социальных качеств трудоспособного населения. С количественной стороны трудовой потенциал представляет собой запасы труда, которые определяются обшей численностью трудовых ресурсов, их половозрастной структурой, образовательным уровнем и возможностями их использования.

**Трудовые ресурсы региона** - это часть населения страны, которая обладает физическими и духовными способностями к труду и которая представляет собой действующую и потенциальную рабочую силу.

Фактически к трудовым ресурсам относятся:

• население в трудоспособном возрасте: мужчины в возрасте от 16 до 63 лет и женщины - от 16 до 58 (с последующим увеличением до 63) лет (за исключением неработающих инвалидов труда и войны I и II групп и неработающих мужчин и женщин трудоспособного возраста, получающих пенсии по старости на льготных условиях);

• население старше и моложе трудоспособного возраста, занятое в общественном производстве.

Трудовые ресурсы как страны, так и региона могут быть охарактеризованы такими параметрами, как:

• образовательный уровень, отражающий долю лиц с начальным, средним, средним специальным и высшим образованием;

• профессионально-квалификационная структура, характеризующая трудовые ресурсы по видам деятельности, профессиям, специальностям и уровню квалификации;

• половозрастная структура, отражающая соотношение возрастных и дифференцированных по полу групп;

• социально-экономическая неоднородность работающих, связанная со сложностью труда у тех или иных групп (неквалифицированный, квалифицированный и высококвалифицированный труд; для руководителей - руководители высшего, среднего, низшего звена).

Для оценки состояния трудовых ресурсов страны или региона используется следующая система показателей:

а) общая численность трудовых ресурсов;

б) среднегодовая численность рабочих и служащих в народном хозяйстве;

в) уровень занятости населения;

г) состав работающих по полу и возрасту;

д) отраслевая структура занятости населения;

е) уровень образования и профессиональная подготовка кадров.

Развитие трудового потенциала регионов во многом определяется демографическими процессами, происходящими в обществе.

**4.4 Закономерности, принципы и факторы размещения производительных сил.**

Понятия распределения экономической деятельности в пространстве и размещения производительных сил чаще употребляют в четырех значениях: как конкретное состояние распределения по территории каких-либо объектов; как форма организации производительных сил; как процесс сдвигов в распределении производительных сил по территории за определенный период и как одно из направлений социально-экономической политики. Однако при всей многозначности термина главное связано с отношением производительных сил к территории.

Пространственная организация экономической деятельности и развитие ее во времени определяются способом производства материальных благ, социально-экономическими законами. Размещение общественного производства по территории имеет исторический характер, меняется в зависимости от уровня развития производительных сил и особенностей общественного строя.

Объективной основой пространственной организации экономики служит территориальное разделение труда, закрепляющее определенные отрасли производства за определенными территориями и проявляющееся как в размещении отдельных отраслей хозяйства, формировании их производственных и сбытовых зон, так и в специализации стран, экономических районов и других территориальных единиц, особом сочетании их отраслей, а также в межгосударственных, межрайонных и внутрирайонных хозяйственных связях.

И отраслевое, и территориальное разделение труда характеризуются экономической системой, производящей и обменивающей различную продукцию. В первом случае составными звеньями такой системы служат отраслевые единицы, во втором — территориальные. Материальными элементами разделения труда между районами и странами являются промышленные и сельскохозяйственные предприятия, индустриальные центры, узлы и районы, сельскохозяйственные зоны, населенные пункты, транспортная сеть, территориально-производственные комплексы, экономические районы и зоны.

Таким образом, размещение производительных сил — динамическое состояние, характеризующее распределение производительных сил по территории в соответствии с природными, социальными и экономическими условиями отдельных районов и определяемое особенностями территориального разделения труда, присущими данной социально-экономической системе.

При изучении условий пространственной организации производительных сил особое внимание уделяют природно-ресурсному, производственному и научному потенциалу, населению и трудовым ресурсам, формам организации производства и уровню жизни населения отдельных территорий. Под особенностями размещения понимают структурные качества изучаемого явления (территориальная структура отраслей хозяйства, отраслевая структура хозяйства районов), а под эффективностью — экономическую, социальную и экологическую результативность размещения общественного производства.

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

Они предполагают:

* рациональное, наиболее эффективное размещение производства;
* неразрывную связь между размещением производительных сил и развитием экономических районов;
* научно обоснованную специализацию экономических районов на основе территориального разделения труда;
* комплексное развитие хозяйства экономических районов.

**4.5 Межрегиональные связи**

Формы межрегиональных связей:

- обмен товарами и услугами;

- миграция населения;

- финансовые потоки;

- информационный обмен и др.

Метод активного позиционирования основан на учете таких широко распространенных и развивающихся явлений как конкуренция и соревнование регионов, с одной стороны, и партнерство и сотрудничество различных типов территориальных образований с другой стороны.

Уровни позиционирования (которым будут соответствовать и определенные направления укрепления позиций региона):

- первый уровень (внутреннее позиционирование) означает выявление роли региона для внутренних целевых групп — жителей конкретных городов и районов и регионального центра, предпринимателей и деловых кругов, общественности, властей муниципальных образований. Внутреннее позиционирование региона производится посредством опросов, анкетирования, интервьюирования и т.п., в ходе которых определяется значимость региона и его центра для целевых групп, производится оценка ими различных сторон и конкурентных преимуществ своего региона;

- второй уровень позиционирования (макрорегиональный) представляющий собой определение места и роли региона в большем регионе в рамках административно-территориального деления страны. Методами определения позиции региона в макрорегионе являются сопоставительный анализ показателей развития, тенденций межрегиональной миграции населения, различные региональные рейтинги, экспертные оценки, конкурсы среди регионов и входящих в их состав территориальных образований;

- третий уровень позиционирования (национальный). Методами определения позиции региона в национальных рамках служат сопоставительный анализ основных показателей развития в национальном масштабе, различного рода национальные рейтинги регионов, специальные научные исследования, позволяющие произвести сводную комплексную оценку позиции региона в национальном масштабе;

- четвертый уровень позиционирования (международный). Данный уровень особенно важен для крупных, активных регионов и регионов, занимающих приграничное положение. К способам международного позиционирования можно отнести укрупненные международные сопоставления уровня развития регионов и их городов, интернациональные рейтинги по различным характеристикам и сферам развития, специальные международные научные исследования.

Приоритеты сотрудничества - взаимовыгодные поставки промышленной и строительной продукции, энергоносителей, установление устойчивых связей между предприятиями, развитие товарных рынков, развитие прямых связей в области здравоохранения, науки, культуры, образования, молодежной политики, туризма и спорта.

Межрегиональные экономические связи – это система экономических отношений и интересов регионов, формирующаяся и развивающаяся в процессе территориальной специализации. На формирование межрегиональных экономических связей решающее влияние оказывают общественное разделение труда, сформировавшаяся система размещения производительных сил, природно-географические условия и др.

Уровни проявления межрегиональных связей:

- на микроэкономическом уровне субъектами межрегиональных отношений выступают отдельные предприятия, организации, фирмы, а также отдельные граждане, которые осуществляют внешнерегиональные социально-экономические операции;

- на межэкономическом уровне основными субъектами межрегиональных экономических отношений выступают уже целые производственные комплексы, отрасли промышленности, сельского хозяйства, транспорт, свободные экономические зоны, муниципальные территориальные образования (города, районы);

- на макроэкономическом уровне субъектом межрегиональных отношений уже выступает сам регион в целом или отдельные субъекты государства (автономные округа), входящие в состав другого региона в качестве его составной части.

Формы межрегиональных экономических связей:

- материальный товарообмен результатами своего труда;

- взаимовыгодное выполнение регионами работ и услуг;

- совместное проведение регионами работ производственного и непроизводственного характера;

- развитие межрегионального туризма;

- проведение одинаковой налоговой политики, политики ценообразования, демографической политики.

Группы номенклатуры товаров, формирующих межрегиональные экономические связи с точки зрения специализации производства:

- I группа — это продукция, которая должна производиться в каждом регионе для обеспечения повседневных нужд населения и устойчивой работы предприятий и организаций. Применительно к первой группе, речь идет о повышении уровня самообеспечения региона. Не имеет смысла ввозить продукцию, выпуск которой может быть организован на месте.

- II группа — это товары, которые могут выпускаться только в одном или нескольких регионах в зависимости от природных и иных условий, а также те виды продукции, сформировавшийся объем выпуска которых превышает собственные потребности региона.

Международное сотрудничество - совокупность мер и механизмов, нацеленных на поэтапную интеграцию региона в систему международного разделения труда и мирового сообщества на основе реализации эффективных форм партнерства в интернациональном масштабе и активного продвижения имиджа региона во внешнем мире.

Общей целью участия региона в международном сотрудничестве является повышение уровня конкурентоспособности региона и входящих в его состав городов и укрепление его позиций в национальных и интернациональных масштабах на основе использования многообразных потенциалов партнерства с зарубежными странами, регионами, организациями, предприятиями, гражданами.

Задачи, решаемые на основе участия регионов в международном сотрудничестве:

a) Общие задачи:

- равноправное, наравне с другими уровнями власти, участие в управлении делами общества, в том числе на уровне страны и в международных масштабах;

- самостоятельное определение долгосрочной стратегии развития и выбор средств ее реализации;

- более свободное формирование и расходование регионального бюджета в соответствии с функциями и компетенциями уровня управления;

- активное вовлечение населения в процессы управления и решения сложных социально-экономических проблем развития территории;

- внедрение новых технологий и методов решения конкретных проблем регионального развития.

b) Конкретные задачи:

- политическое представительство интересов развития регионов на мировом уровне;

- реализация стратегии развития региона в части внешнеэкономической деятельности;

- расширение базы местных ресурсов за счет привлечения зарубежных средств к реализации совместных проектов;

- международный обмен опытом и инновациями в сферах социально-экономического развития регионального и муниципального управления;

- укрепление демократических основ общества, содействие человеческим, культурным, молодежным и т.п. международным обменам;

- обеспечение вхождения приграничных территорий в более крупные системы приграничных мегарегионов.

Управление внешнеэкономической деятельностью на уровне региона осуществляется в соответствии с законодательством Казахстана и с учетом разграничения полномочий между государственными и региональными органами власти.

Общий алгоритм разработки региональной политики международного сотрудничества:

- разработка концепции развития международного сотрудничества региона с учетом существующей в Казахстане нормативно-правовой базы, геополитического положения, ресурсных потенциалов и исторически сложившейся роли региона в международном разделении труда, в макрорегионе, по отношению к зарубежным партнерам, в Европе и мире;

- определение целей и конкретизация задач региональной политики международного сотрудничества с учетом документов стратегического видения (стратегии, концепции, стратегического плана) будущего региона и предпочтений гражданского общества;

- выбор актуальных для достижения поставленных целей и решения намеченных задач направлений сотрудничества и разработка конкретных программ, проектов, мероприятий, реализация которых будет обеспечивать достижение целей региональной политики международного сотрудничества;

- реализация программ, проектов и мероприятий, оценка их эффективности, мониторинг и корректировка концепции на основе осуществления обратной связи.

Направления и формы процесса международного сотрудничества регионов:

a) Первое направление — совместное представительство интересов региональных органов власти на всемирном и европейском уровнях:

- активное формирование вклада регионов в разработку основных направлений мировой политики;

- участие представителей регионов в работе международных конгрессов, симпозиумов, совещаний региональных властей;

- реализация международных проектов в сфере регионального управления;

- получение финансовой поддержки из средств ЕС и других международных фондов на решение острых социально-экономических проблем развития регионов и входящих в их состав городов.

b) Второе направление — прямое двустороннее сотрудничество регионов разных стран:

- побратимство и партнерство;

- обмен опытом решения социальных проблем и проблем организации коммунального хозяйства на конференциях, семинарах, встречах;

- обмен визитами руководителей регионов и городов, а также представителей различных групп населения: студентов, школьников, женщин и т.д.;

- обмены в области культуры и спорта, например, обмен визитами творческих коллективов, фестивалями, экспозициями музеев и т.п.;

- обмен стажерами из числа руководителей и сотрудников администраций регионов.

c) Третье направление — научно-техническое сотрудничество:

- проведение международных выставок важнейших достижений науки и техники, на которых предприятия всех отраслей региональной экономики могут обмениваться передовыми научно-техническими открытиями и завязывать контакты с зарубежными фирмами;

- пользование международными банками данных, информационные обмены между регионами и их коммунальными службами, проведение виртуальных конференций и дискуссий в режиме on-line;

- обучение и стажировки сотрудников технических служб региональных администраций за рубежом с целью ознакомления с передовыми прогрессивными методами решения общих проблем;

- безвозмездная научно-техническая помощь в рамках партнерских связей и контактов.

d) Четвертое направление — совместная социально-экономическая деятельность:

- создание совместных предприятий;

- привлечение зарубежных фирм и инвесторов;

-сотрудничество торгово-промышленных палат;

- приграничная торговля;

- выполнение совместных самостоятельных (вне рамок членства в международных организациях) проектов в сфере создания дополнительных рабочих мест, охраны окружающей среды, строительства в приграничных зонах и т.д.

e) Пятое направление — сотрудничество в сетях и Интернет-партнерство — осуществляется посредством участия региональных и муниципальных властей в работе международных союзов и ассоциаций, как на основе прямого членства, так и опосредованно — через национальные ассоциации регионов и городов.

Направления, по которым осуществляется конкуренция регионов:

- сохранение и привлечение населения, особенно в трудоспособном возрасте и высококвалифицированного;

- размещение и сохранение предприятий, привлечение новых фирм, особенно формирующих наукоемкие современные кластеры, имеющих устойчивый сбыт своей продукции, работающих на принципах благожелательного отношения к окружающей среде;

- привлечение новых инвестиций в развитие действующих или создание новых предприятий, в коммунальную инфраструктуру, в жилье и социальный комплекс;

- осуществление и развитие транспортно-транзитных функций;

- усиление торговой специализации региона и крупных городов в его составе;

- развитие системы профессионального образования и здравоохранения как отраслей специализации, особенно университетов, медицинских центров и клиник;

- привлечение и развитие информационных центров, средств массовой информации, кино- и телестудий и т.д.;

- привлечение туристических потоков всех типов;

- проведение в регионе крупных культурных, политических, научных, спортивных и других событий и мероприятий, на которые приезжает много людей, которые усиливают позитивный имидж региона, его городов;

- приращение регионального культурного и исторического потенциала, который повышает привлекательность региона и для жителей, и для приезжих;

- размещение в регионе административных и общественных учреждений, органов, фондов государственного, международного, мирового значения.

Анализ степени развития межрайонных внутренних связей характеризуется территориальными индексами:

- уровня межрайонных связей (отношение удельного веса данной отрасли в базовой отрасли района по межрайонному вызову к такому же показателю страны);

- уровня межрайонной товарности (отношение удельного веса межрайонного вывоза в производстве района к такому же показателю страны).

Задачи межрегионального взаимодействия – расширение возможности для наращивания внутреннего потенциала и удовлетворение жизненно важных экономических, социальных и культурных потребностей населения региона.

Мероприятия по пространственной интеграции экономики Казахстана:

- стабилизация и развитие общих материально-технических, финансовых, информационных интегрирующих систем (магистральный транспорт и связь, энергетическая и водохозяйственная системы, денежно-кредитная и бюджетная системы, система экологической безопасности и т.д.);

- совершенствование правового и организационного механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и управления;

- содействие развитию общего территориального разделения труда и единого рыночного пространства;

- осуществление мероприятий по предупреждению и преодолению распада межрегиональных хозяйственных связей, экономического и политического сепаратизма;

- проведение государственной внешнеэкономической политики, гармонизирующей внешнеэкономическую деятельность регионов на основе общего законодательства и опираясь на международный авторитет государственного центра.

**4.6 Производственный сектор экономики регионов и их естественно-экономический потенциал**.

Реальный сектор экономики страны или региона включает в себя такие элементы как промышленность, агропромышленный комплекс (АПК) и строительство. Объекты хозяйствования этих отраслей, как правило, имеют не только территориальное, но и общегосударственное значение, поскольку многие из них находятся в государственной собственности. Однако, располагаясь на территории регионов, эти объекты взаимодействуют и используют природно-ресурсный, социальный и экономический потенциал районов, что обусловливает необходимость взаимодействия руководства таких предприятий с местными органами управления. Прежде всего, это касается субъектов хозяйствования, которые являются муниципальной, коллективной или частной собственностью.

Современное состояние развития и размещения отраслей промышленности, промышленный потенциал региона характеризуется на основе изучения статистических материалов, анализа негативных явлений в развитии и размещении промышленных производств, оценки технического уровня и экономической эффективности.

При анализе развития конкретных отраслей промышленности принято рассматривать следующие показатели:

* динамику производства продукции в стоимостной оценке (в сопоставимых ценах) и в натуральном выражении;
* финансовое состояние предприятий отрасли в регионе;
* использование трудового потенциала;
* капитальные вложения (в том числе строительно-монтажные работы (СМР)) с разделением затрат на техническое перевооружение, реконструкцию и расширение действующих предприятий, на новое строительство по источникам их формирования (централизованные, региональные, собственные и привлеченные средства и т.д.);
* обеспечение производства материально-сырьевыми ресурсами;
* показатели, характеризующие воздействие развития отрасли на окружающую среду, эффективность природоохранных мероприятий;
* специфические для конкретных отраслей промышленности характеристики;
* соотношение достигнутых объемов производства продукции в натуральном выражении с потребностью хозяйства, удовлетворение спроса местного населения;
* возрастную структуру производственных основных фондов и их активной части (степень износа, коэффициент годности и т.п.), а также эффективность их использования (коэффициент сменности, загрузки оборудования и т.п.);
* уровни концентрации (средний размер предприятия в отрасли региона;
* удельный вес крупных предприятий в доле выпуска продукции региона;
* среднегодовая стоимость основных фондов;
* среднесписочная численность работающих и др.), специализации (удельный вес основной (профильной) продукции в общем объеме производства;
* доля специализированного оборудования в общем его парке;
* номенклатура и ассортимент выпускаемой продукции и др.), кооперирования (удельный вес в себестоимости выпускаемой предприятиями региона продукции комплектующих изделий и полуфабрикатов, получаемых по кооперированию (коэффициент кооперирования);
* удельный вес полуфабрикатов, изготавливаемых предприятиями региона для поставок на сторону, в общем их выпуске и в выпуске всей продукции и др.) и комбинирования (удельный вес товарной продукции, полученной на комбинатах, в общем ее выпуске промышленности региона;
* удельный вес комбинатов в объеме продукции, численности промышленно-производственного персонала, стоимости основных фондов; коэффициент комбинирования (доля побочной продукции в общем выпуске продукции) и др.) производства;
* наличие производственных возможностей (площадей, оборудования) по заготовке и переработке вторичных ресурсов (отходов производства, потребления и т.п.), образующихся в отраслях или подлежащих переработке на их предприятиях;
* развитие транспортно-экономических связей и инфраструктуры.

В современной экономической литературе под производством понимается, прежде всего, производство материальных средств, информации и духовных ценностей. Рыночная экономика предъявляет особые требования к производственному сектору, поскольку функционирование этого сектора не только говорит о степени развития региональной экономики, но и оказывает влияние на уровень жизни населения соответствующего региона. Расчеты показывают, что нормальное функционирование экономики невозможно без резервов мощностей производственного сектора в размере от 30 до 35%. В противном случае нарушаются взаимодействие субъектов воспроизводственного процесса, ритмичность снабжения предприятий, срываются сроки поставок грузов по контрактам, затрудняется исполнение хозяйственных договоров.

«Производственный сектор» — это структурное подразделение или группа реальных хозяйственных единиц с преимущественным выпуском какого-либо одного вида продукции, который и определяет его место в классификации секторов. В объем его продукции наряду с основной включается и непрофильная продукция. То есть структура производственного сектора, определяемая по экономическому и территориальному назначению, как показано на рисунок 4.3, или по отраслевому назначению, должна обеспечивать эффективное экономическое развитие региона.



Рисунок 4.3 - Структура производственного сектора

В последнем случае структура производственного сектора характеризуется долей отдельных отраслей и различных типов производств в общем объеме производства, как представлено в таблице 4.2. При этом каждый тип производства в соответствующей группе определенным образом отражается в экономике региона. Вместе с тем нельзя согласиться с тем, что «производственный сектор» — это «аналог понятию хозяйственной отрасли»,поскольку производственный сектор отдельного региона, являясь сложной экономической системой, может включать ряд отраслей.

«Производственный сектор региона» - многоотраслевой комплекс со сложными вертикальными и горизонтальными связями, обладающего такими общими свойствами, присущими любой сложной системе, как целостность и многообразие элементов различной природы, возможность деления системы на составные части и вхождение в экономическую систему более высокого порядка. В связи с этим одновременно существующие многие специфические черты сложной системы могут быть использованы для характеристики производственного сектора. Так, в таблице 4,3 выделены предположительно основные характеризующие черты, анализ которых позволит определить место производственного сектора в развитии региона с точки зрения выполнения им основной задачи — обеспечение экономического роста региона.

Таблица 4.2 – Типы производств в структуре регионального производственного сектора

|  |  |
| --- | --- |
| **типы производств** | **вид и сфера деятельности** |
| * 1. По роду выпускаемой продукции и выполняемых работ и услуг | промышленость |
| сельское хозяйство |
| транспорт |
| научное образование |
| медицина и т.д. |
| * 1. По объему производства | крупносерийное |
| среднесерийное |
| мелкосерийное |
| * 1. По потребляемому сырью | добывающая промышленность |
| обрабатывающая промышленность |
| * 1. По назначению продукции | изготовление средств производства |
| изготовление предметов потребления |
| изготовление духовных ценностей |
| * 1. По степени непрерывности и производственного процесса | с непрерывным производственным процессом |
| с прерывным (дискретным) производственным процессом |

В то же время присутствующие в развитии производственного сектора такие серьезные недостатки, как дефицит теплоэнергетических мощностей и мощностей хранения различных видов продукции, неудовлетворительное состояние автомобильных дорог, низкий уровень технического состояния коммуникаций, отставание в развитии современных средств связи, — являются следствием организационной разобщенности его элементов и отсутствия единого управляющего центра его функционирования. Таким образом, для определения места производственного сектора в развитии региона, по мнению автора, необходимо рассмотреть развитие региона и влияние на это развитие производственного сектора.

Итак, развитие — это характеристика качественных изменений объекта, проявление новых форм бытия, инноваций и нововведений, сопряженная с преобразованием их внутренних и внешних связей. Выражая, прежде всего, процессы изменений, развитие предполагает сохранение (системного) качества развивающихся объектов. Развитие субъекта экономики, в частности региона, — это процесс накопления положительных изменений, которые должны способствовать повышению эффективности его деятельности. Вместе с тем это изменение его производительных ресурсов, структуры, свойств, показателей и функций, которые приводят к положительным преобразованиям. Экономическое изменение субъекта — это количественные и/или качественные изменения его эффективности, функциональной полезности и экономических показателей.

Таблица 4.3 – Основные черты, характеризующие сложную экономическую систему и производственный сектор региона

|  |  |
| --- | --- |
| сложная экономическая система | производственный сектор |
| наличие в сложных системах комплекса взаимосвязанных элементов различной природы, что обусловлено их функциональной спецификой и автономностью | наличие в производственном секторе региона комплекса взаимосвязанных и/или автономных отраслей, обусловленных различной спецификой выпускаемой продукции |
| связь с другими сложными системами | связь с производственными секторами других регионов |
| наличие в явном (неявном) виде управлеяющей системы, устанавливающей:   * Общие цели функционирования объекта в целом, * Полцели – для его подразделений в различном исполнении | наличие в явном (неявном) виде региональной управленческой системы, устанавливающей:   * Общие цели производственного сектора региона в целом; * Подцели – для его отдельных отраслей и/или производств |
| наличие каналов обмена, по которым циркулирует большой объем разного рода информации:   * Между компонентами системы; * Системы с окружающей средой | наличие каналов обмена, по которым циркулирует большой объем разного рода информации:   * Между подразделениями и отраслями производственного сектора; * Производственного сектора с окружающей средой |
| Возможность изменения структуры системы, т.е. установление связей и отношений между ее компонентами, распределение элементов системы по уровням или рангам и др. | Возможность изменения структуры приозводственного сектора, т.е. установление связей и отношений между его подразделениями как по горизонтали, так и по вертикали. |

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы принципы формирования рационального экономического пространства?

2. Перечислите принципы рационального размещения производительных сил.

3. Дайте классификацию пропорций регионального воспроизводственного процесса.

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 5. Организационно-правовые основы регулирования развития экономики регионов**

**План**

5.1. Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан

5.2 Концептуальная модель раграничения полномочий центральной и местной власти Республики Казахстан

**5.1. Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан**

Представительным органом, выражающим интересы населения на территории области, района, города (кроме города районного подчинения и района в городе, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа) является Маслихат.

Маслихаты призваны выражать и реализовывать волю населения соответствующей административно-территориальной единицы с учетом общегосударственных интересов.

Представительные (и исполнительные) органы обеспечивают:

1) выполнение программ социального и экономического развития соответствующей территории;

2) исполнение на местах Конституции, Законов РК, Постановлений Парламента, актов Президента и Правительства, решений вышестоящих Маслихатов и глав местных администраций, принятых в пределах их компетенции;

3) связь между республиканскими и местными органами власти;

4) привлечение населения к управлению местными делами.

Маслихаты избираются гражданами РК, проживающими в соответствующих административно-территориальных единицах, сроком на 4года, в соответствии с законодательством о выборах.

Число депутатов устанавливается Центризбиркомом в пределах: в областной, Алматинский, Астанинский Маслихат – до 50 депутатов, вгородской Маслихат – до 30, в районный – до 25 депутатов.

Маслихат считается правомочным при условии избрания не менее ¾ депутатов от общего числа его депутатов, установленных Центризбиркомом.

Маслихаты в пределах своей компетенции осуществляют свою деятельность самостоятельно и не связаны отношениями соподчиненности по вертикали. Решения вышестоящего Маслихата, принятые в пределах его компетенции и не противоречащие законам РК, обязательны для исполнения нижестоящими Маслихатами.

Разногласия, возникающие между Маслихатами различных уровней по вопросам принадлежности имущества, находящегося на их территории, а также разграничения доходов между их бюджетами рассматриваются и решаются судом.

Вышестоящий Маслихат вправе делегировать нижестоящим Маслихатам часть своих полномочий и по взаимному согласию принять на себя осуществление части полномочий нижестоящих Маслихатов.

Маслихат на договорной основе осуществляет взаимодействие с Маслихатами других административно-территориальных единиц для решения вопросов экономического и социального развития территории.

Взаимоотношения Маслихата и местной администрации строятся на основе принципа разделения их функций и самостоятельного осуществления ими собственных полномочий подконтрольности местной администрации Маслихату лишь по вопросам, установленным законодательством.

Маслихат и местные администрации исходят из того, что они в пределах предоставленных им полномочий отвечают за обеспечение комплексного социально-экономического развития соответствующей территории, защиту прав граждан, удовлетворение их законных интересов.

Организационно-правовые формы деятельности Маслихата:

1) сессия – основная форма деятельности Маслихата, на которой он решает вопросы, отнесенные к его ведению законодательством РК. Правомочна если на ней присутствуют не менее 2/3 от числа депутатов, избранных в Маслихат.

Первая сессия вновь избранного Маслихата созывается Председателем теркомане позднее, чем в месячный срок со дня избрания в Маслихат не менее ¾ от общего числа депутатов, установленного для данного Маслихата.

Сессия созывается ее Председателем. Очередные сессии созываются не реже 4 раз в год. Внеочередные сессии созываются по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов, избранных в данный Маслихат, а также Акима не позднее, чем в5-дневный срок. Первую сессию Маслихат открывает и до избрания Председателя ведет Председатель соответствующего избиркома. Далее председательствует Председатель сессии Маслихата.

Сессия проводится в форме пленарных заседаний. Продолжительность сессии определяется Маслихатом.

2) Комиссии Маслихата. Маслихат образует на срок своих полномочий постоянные комиссии (до 7) для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Маслихата, содействия проведению в жизнь его решений, законодательных актов РК, осуществления в пределах своей компетенции контрольных функций. Постоянные комиссии и их председатели избираются Маслихатом из числа его депутатов. Они отчитываются не реже 1 раза в год.

Маслихат либо секретарь может образовывать временные комиссии. В их состав могут избираться лица, не являющиеся депутатами Маслихата. Задачи, объем и срок полномочий временных комиссий определяются Маслихатом при их образовании.

Постоянная комиссия по собственной инициативе или по решению Маслихата может проводить публичные слушания по вопросам, отнесенным к ее ведению и представляющим общественный интерес с привлечением представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, граждан, СМИ.

3) Для контроля за исполнением местного бюджета Маслихат избирает на срок своих полномочий ревизионную комиссию. Число членов определяется Маслихатом. В состав могут включаться и лица, не являющиеся депутатами на договорной основе. Эта комиссия проводит ревизию в любое время по своему усмотрению, по решению Маслихата либо секретаря, не менее 1/3 от числа избранных депутатов, но не реже 1 раза в год. О результатах сообщается Маслихату и главе местной администрации.

Деятельность депутатов Маслихата.

Акты Маслихата:

Маслихат принимает решения. Председатель сессии принимает Постановление о созыве сессии. Секретарь Маслихата издает распоряжения. Постоянные комиссии принимают постановления. Ревизионная комиссия составляет акты ревизии. Временные комиссии принимают заключения.

**5.2 Концептуальная модель раграничения полномочий центральной и местной власти Республики Казахстан**

В результате проведенных в предыдущие годы реформ целом сформирована система гос. управления, адаптированная к требованиям современной рыночной экономике, осуществляет процесс передачи функций и полномочий от центра регионам. Однако, полностью процесс создания эффективной и оптимальной структуры гос. управления в Казахстане ещё не завершён и не соответствует требованиям времени. Поэтому, учитывая сложную ситуацию в отечественной экономике и обострение торгово-функциональных воин в непосредственной близости от Казахстана, Президент страны Н. А. Назарбаев своим указом от 6 августа 2014 года, за N 875 реорганизовал Правительство РК.

Согласно данному указу, количество министерств в Казахстане сократилось с 17 до 12.

Министерству финансов переданы функции и полномочия в области бюджетного планирования от Министерства экономики и бюджетного планирования.

Министерство сельского хозяйства получила функции и полномочия в области формирования и реализации государственной политики в сфере развития рыбного хозяйства, управления водными ресурсами, лесов, животного мира - от Министерства окружающей среды и водных ресурсов.

Министерству внутренних дел переданы функции и полномочия Министерства по чрезвычайным ситуациям, за исключением функций и полномочий в области промышленной безопасности, формирования и развития государственного материального резерва.

Образовано Министерство национальной экономики Республики Казахстан с передачей ему функций и полномочий от министерства экономики и бюджетного планирования (МЭБП), за исключением функций и полномочий в области бюджетного планирования; в полном объеме от Министерства регионального развития; а в области формирования и развития государственного материального резерва - от Министерства по чрезвычайным ситуациям ( МЧС). Также ведомство включило в себя Агентство по статистике, Агентство по регулированию естественных монополий, Агентство по защите конкуренции и Агентства по защите прав потребителей.

Также образовано Министерство культуры и спорта, которому переданы функции и полномочия министерства культуры, Агентства по делам религий, Агентства по делам физкультуры и спорта, архивное дело и документация - от Агентства по связи и информации;

Создано Министерство по инвестициям и развитию с передачей ему функции и полномочий Министерства индустрии и новых технологий, за исключением функций и полномочий в области формирования и реализации государственной политики в сфере электроэнергетики, атомной энергии; Агентства по связи и информации, за исключением функций и полномочий в области архивного дела и документации; в области промышленной безопасности - от МЧС; а также функции бывшего министерство транспорта и коммуникаций (Минтранскома) и Национального космического агентства (Казкосмоса).

Новому Министерству энергетики переданы функции и полномочия Министерства нефти и газа, а также в области формирования и реализации государственной политики в сфере электроэнергетики, атомной энергии - от министерства индустрии и новых технологий (МИНТ), в области формирования и реализации гос. политики в сфере охраны, контроля и надзора за рациональным использованием природных ресурсов, обращения с твердыми бытовыми отходами, развития возобновляемых источников энергии, контролязагосударственной политики развития «зеленой экономики» - от Министерства окружающей среды и водных ресурсов (МОСВР).

Министерство здравоохранения и социального развития РК объединило в себе функции и полномочия Минздрава и Минтруда и соцзащиты.

Таким образом, упразднены 10 министерств и 8 агентств, а именно Министерство экономики и бюджетного планирования (МЭБП), Министерство регионального развития (Минрегразвития), министерство культуры (минкультуры), Министерство индустрии и новых технологий (МИНТ), Министерство транспорта и коммуникаций (Минтранском), министерство нефти и газа (МНК), Министерство окружающей среды и водных ресурсов (МОСВР), министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС) , Минздрав и Министерство труда и социальной защиты населения (МТСЗН), а также Агентство по регулированию естественных монополий (АРЕМ), Агентство по защите конкуренции (АЗК), Агентство по защите прав потребителей, Агентство по делам религий, Агентство по делам спорта и физической культуры, Казкосиос и Агентство по связи и информации.

Несомненно, что все выше перечисленные преобразования напрямую касались и институциональной среды, которая включает нормы и правила хозяйственной жизни, определяющие поведение участников рынка, а также действующие механизмы обеспечивающие соблюдение данных норм и правил.

Но ответа на главный вопрос, а какая из структур управления является наиболее эффективной, мы сумеем получить лишь с истечением определенного времени. Но прежде всего, необходимо разобраться с понятием эффективности государственного управления так как единого официального определения понятия эффективности государственного управления не существует. Эффективность государственного управления можно трактовать как видимые результаты работы государственного аппарата по защите интересов граждан государства и интересов самого государства.

Эффективность государственного аппарата определяют также рациональное использование природных ресурсов государства, своевременное и верное решение национальных проблем, повышение жизненного уровня населения

Существование государственного управление возможно только с помощью аппарата чиновников, деятельностью которых определяется эффективность работы всего государственного аппарата.

Положительная эффективность государственного управления будет проявляться в случае подконтрольности государственному аппарата обществу.

Разработаны следующие основные критерии эффективности государственного управления:

* средняя продолжительность жизни населения государства;
* средний образовательный уровень населения;
* средний уровень доходов и расходов на одного человека с учетом всех стандартов межнациональных договоров;
* средний уровень производительности труда;
* изменение показателей внутреннего валового продукта (ВВП), национального богатства в соотношении к мировым показателям. ООН утвердила перечень основных критериев мировых стандартов по оценке эффективности государственного управления:
* практические задачи, цели, которые соотнесены с требованиями мирового сообщества;
* результаты целей и подцелей, которые были поставлены перед государственными органами управления обществом;
* суммарные расходы, затраченные на реализацию целей государственного управления по удовлетворению общественных нужд и потребностей;
* потенциальные возможности государственного управления.

Эффективность государственного управления можно оценивать по изменениям показателей социально-экономического развития за отчетный период времени. В свою очередь, показатели эффективности государственного управления могут дать развернутую оценку использования национальных богатств РК, верности и точности выбранной стратегии управления государством.

Уровень показателей эффективности государственного управления прямо зависит от состояния обратной связи государственной власти и местного самоуправления, уровня профессиональной подготовки государственных служащих и от других факторов. В данный момент в Казахстане эффективность государственной власти вряд ли можно назвать высокой, однако есть некоторые перспективы, которые дают надежду на то, что в ближайшем будущем страна займет одно из лидирующих мест на мировой арене, как это определенно в Стратегии « Казахстан-2050».

Поэтому выступая 6 августа 2014 года на расширенном заседании правительства Президент РК Н. А. Назарбаев, объявляя о решении по реорганизации правительства особо подчеркнул:

«Давайте наведем порядок..., считаю, что для решения задач по вхождению в тридцатку развитых стран мира, мы должны подходить по управлению на эти 30 стран, формировать компактные правительства с переносом центра принятия решений от правительства на уровень министерств и регионов. Это значительно повысить оперативность и эффективность работы госаппарата, повысит ответственность министров, сократит ненужную волокиту и бюрократизм» [70].

До выше названного заседание правительства в стране, как уже выше отмечалось, функционировало 18 министерств, 9 агентств, 54 комитета и 270 департаментов. В самые сжатые сроки в структуре правительства упразднили пять министерств, 8 агенств и сократили количество комитетов до 41. Сколько департаментов будет оставлено в министерствах пока точно неизвестно.

Судя по новой структуре казахстанского правительства, можно сделать вывод о том, что Казахстан в процессе оптимизации исполнительной ветви власти вряд ли полагался на опыт ближайших соседей с высоким уровнем развития. Однако тем интереснее будет наблюдать, чем завершится этот наш эксперимент - станет ли Казахстан одним из уникальных стран мира, которыми кроме президента и главы правительства, будут успешно управлять всего 12 министров, или рано или поздно решение совмещать в одном ведомстве совершенно разные сферы, посчитают не самым удачным.

Но только сокращению количества министерств реорганизация правительства не заканчивается.

Как это следует из принятых Парламентом и подписанных 29 октября 2014 года Президентом страны Закона «О внесении изменений в Конституционный закон РК», «О правительстве РК» и Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления», то оба закон направленны на разграничение функций и полномочий между уровнями государственного управления, повышение самостоятельности и ответственности руководителей как центральных, так и местных исполнительных органов.

Чтобы была более понятной суть проведенных реформ, сравним ранее действующую схему гос. управления с нынешней.

В иерархической структуре государственного управления в РК ранее действовала 2 вертикали государственного управления.

Первая вертикаль называется «функциональное управление» (отраслевое или межотраслевое), она предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра (правительства) до предприятия или уполномоченного представителя центрального исполнительного органа на низовом уровне управления.

А вторая вертикаль, так называемая «территориальная», действовала непосредственно от Правительства на акиматы, которые совместно с маслихатами осуществляли местное государственное управление. Но теперь, в РК появляются новые уровни государственного управления. Второй ниже Правительства - это центральные исполнительные органы и третий уровень - это ведомство центральных исполнительных органов (по всей вероятности комитеты Министерств).

Эти изменения в структуре управления следуют из поправок , внесенных в конституциональный закон «О Правительстве», на основании которых уточняется компетенция Правительства, которая будет ориентирована на решение стратегических вопросов, в том числе по разработке основных направлений социально-экономической политики государства, обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка.

За министерствами и центральными исполнительными органами, не входящие в состав правительства, закрепляются полномочия по выполнению стратегических, регулятивных, контрольно-надзорных функции, реализация стратегических планов и программ.

За ведомствами министерств закрепляются функции по осуществлению реализационных функций по утверждению нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию ведомства.

В частности, министерствам и ведомствам предлагается передать полномочия по утверждению нормативных правовых актов по реализации государственной политики в соответствующей отрасли (сфере), в том числе правила, инструкции, регламенты, квалификационные требования и другие, осуществлению контроля и надзора за деятельностью центральных и местных исполнительных органов по вопросам, относящимся к полномочиям министерств; разработке и утверждении стандартов государственных услуг, утверждению стратегических планов госорганов.

Таким образом в обеих вертикалях управления теперь задействованы центральные исполнительные органы и их ведомства (Комитеты).

В части уточнения компетенции Правительства, министерств их ведомств, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, внесенные изменениф и дополнений в 15 кодексов и 126 законодательных актов РК.

Первое. От правительства центральным исполнительным органом переданно 1606 функций из 2442 функции.

Данное разграничение будет способствовать "разгрузке" Правительства, с усилением полномочий и соответственно ответственности центральных государственных органов за формирование и реализацию государственной политики в курируемой сфере, в том числе посредством расширения полномочий министерств:

- по утверждению нормативных правовых актов по реализации государственной политики в соответствующей отрасли (сфере), в том числе правила, инструкции, регламенты, квалификационные требования и так далее;

- осуществлению контроля и надзора за деятельностью центральных и местных исполнительных органов по вопросам, относящимся к полномочиям министерств;

- разработки и утверждения стандартов государственных услуг, утверждению стратегических планов госорганов.

Так, в социальной сфере на уровень министерств переданы 98 функции Правительства по утверждению различных правил, положений, требований, форм посредством внесения поправок в 3 кодекса и 18 законодательных актов. Например: утверждении правил аккредитации спортивных федераций, правил охраны и содержания памятников истории и культуры, перечень клинических баз, видов и объемов квалификационной медицинской помощи и др.

В сфере сельского хозяйства - 227 функций (меняются 2 кодекса и 15 законов). Например: утверждении правил хранения зерна, определение порядка использования системы электронных зерновых расписок, утверждение формы ветеринарного паспорта, порядка аттестации ветеринарных врачей, типовые формы договоров хранения и переработки и т.д.

В сфере транспорта, связи и коммуникаций от Правительства в Министерство передаются 225 функции. Например: утверждении правил пользования магистральной железнодорожной сетью, определение порядка перевозок пассажиров, багажа, грузов; утверждение технических регламентов в сфере автомобильного транспорта; правила оказания услуг связи.

В сфере энергетики передается 83 функции, такие как утверждение типового договора электроснабжения, правила проведения энергетической экспертизы, технических регламентов в области электроэнергетики.

Второе. Местным исполнительным органом переданы 261 функция центральных исполнительных органов.

Так, в сфере строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами местным органам власти переданы функции по лицензированию, аттестации и контролю в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, а также по контролю в сфере управления земельными ресурсами.

С учетом передаваемых функций в местные исполнительные органы, за соответствующим Комитетом Министерства национальной экономике сохраняется функции по контролю за деятельностью местных исполнительных органов в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, управления земельными ресурсами.

При этом, территориальные земельные инспекции и департаменты архитектурно-строительного контроля (ГАСК) упраздняются, с передачей местным исполнительным органом штатной численности в количестве 515 единиц и передачей в центральный аппарат Комитета 54 единиц.

В сфере сельского хозяйства местным исполнительным органом переданы функции по страхованию и контролю в растениеводстве, реализации государственной политики в области развития хлопковой отрасли и семеноводства, производства биотоплива, страхование и контроля в растениеводстве, с передачей местным исполнительным органам из территориальных подразделений Комитета государственной инспекции в агропромышленном комплексе 110 единиц.

При этом, за Комитетом гос. инспекции в АПК сохраняется контроль за деятельностью местных исполнительных органов в названных сферах, а также централизованный закуп препаратов для защиты растений.

Кроме того, от Министерства сельского хозяйства местным исполнительным органом переданы функции по осуществлению контрольно-надзорных функций в сфере ветеринарии, безопасности пищевой продукции с передачей местным исполнительным органом из территориальных подразделений Комитета ветеринарного контроля и надзора 1097 единиц.

За комитетом ветеринарного контроля и надзора сохраняется функции по контролю за деятельностью местных исполнительных органов в сфере ветеринарии и безопасности пищевой продукции, централизованному закупу ветеринарных препаратов, проведения противоэпизоотических мероприятий.

В сфере энергетики местным исполнительным органом переданы функции комитета атомного энергетического надзора и контроля в части осуществлением контроля за эксплуатацией и техническим состоянием теплоиспользующих установок потребителей; контроль за подготовкой и осуществлению ремонтно-восстановительных работ по тепловым сетям, их функционирования в осенне-зимний период.

В сфере регистрации актов гражданского состояния (ЗАГС) местным исполнительным органом передаются функции территориальных департаментов Министерства юстиции по вопросам регистрации актов гражданского состояния с передачей штатной численности территориальных органов юстиции.

За Министерством юстиции сохраняются функции по реформированию государственной политики и нормативно-правовому и методологическому обеспечению. Контроль в области регистрации актов гражданского состояния.

Также принятым законом переданы отдельные государственные функции в сферах естественных монополий, экологии, лесного хозяйства и животного мира, транспорта, энергетики, туризма, образования, здравоохранения.

Причем правительство заверила, что все функции будут обеспечены бюджетом и штатной численностью в соответствии с действующим законодательством.

Третье. Между уровнями местной исполнительной власти с областного на районный уровень передано 14 функций; такие как утверждение схемы и порядка перевозки в общеобразовательные школы детей, проживающих в отдаленных населенных пунктах; обеспечение деятельности районных и городских неспециализированных детско-юношеских школ и др.

Таким образом, принятие вышеназванных законов позволяет сформировать "компактное" правительством, усилить самостоятельность и ответственность центральных и местных исполнительных органов, оптимизировать документооборот, приблизить оказания государственных услуг к потребителям.

Особенность последней реорганизации правительства в том, что она носит системный характер. Если до сих пор они проходили относительно без болезненно и касались пары-тройки министерств, то сейчас они так или иначе, касаются всей управленческой вертикали.

При том, что объединенные гос. органы фактически остались на своих местах, в результате реорганизации могут возникнуть дополнительные операционные проблемы.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Какие законы и нормативные акты регулируют региональное развитие в Казахстане?

2. Охарактеризуйте принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между Казахстаном и его субъектами.

3. Каковы принципы организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Казахстана?

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 6. Необходимость и сущность государственного регулирования развития регионов**

**План**

6.1 Место региональной политики в общенациональной экономической политике.

6.2 Макро- и микроинструменты региональной политики

6.3 Принципы государственного регулирования территориального развития

6.4 Экономический механизм государственного регулирования развития регионов

6.5 Формы государственной поддержки регионов. Задачи и возможности правового упорядочения регулирования регионально-экономического развития

**6.1 Место региональной политики в общенациональной экономической политике.**

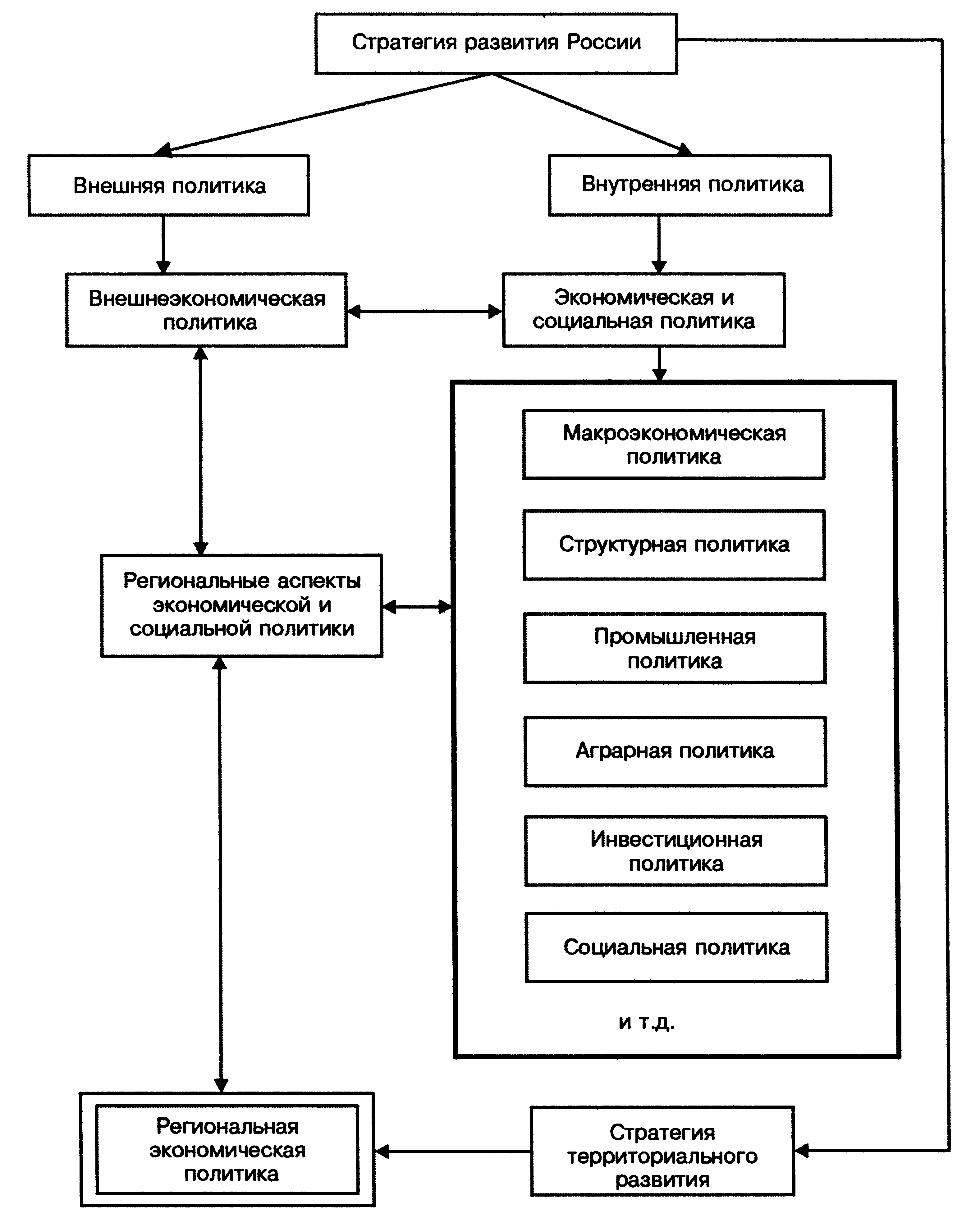
Все направления и формы государственного регулирования, деятельность практически всех государственных институтов в какой-то степени оказывают воздействие на конкретные регионы, даже когда напрямую такие задачи не ставятся. Но эти отдельные воздействия для хотя бы некоторых регионов могут оказываться несовместимыми или неэффективными. Поэтому в Казахстане необходима (отнюдь не в меньшей степени, чем в других странах) синтетическая подсистема государственного регулирования — региональная политика, ориентированная на достижение определенных целей регионального и территориального (пространственного) развития. Такое понимание места региональной политики в системе государственного регулирования общепринято в мировой практике.

Региональная экономическая политика (РЭП) — это специализированная часть общей региональной политики и одновременно ядро системы государственного регулирования регионального и территориального экономического развития. Место РЭП в системе государственного регулирования показано на рисунке 6.1.

Наиболее общие долгосрочные цели развития страны и пути их достижения вырабатываются в рамках стратегии развития Казахстана.

Далее стратегия развития страны должна конкретизироваться в целях, задачах, механизмах, мероприятиях внутренней и внешней политики, главной частью которых является социально-экономическая политика (внутренняя и внешняя). В свою очередь, социально-экономическая политика имеет ряд специализированных направлений: макроэкономическая политика, структурная политика, промышленная политика и т.д.

В каждом направлении социально-экономической политики обязательно присутствует свой региональный аспект, РЭП как интегрирующее ядро государственного регулирования регионального и территориального развития имеет наиболее близкие связи с такими блоками общей системы государственного регулирования, как Стратегия территориального развития и региональные аспекты экономической и социальной политики. На основе стратегии территориального развития конкретизируются цели и задачи РЭП и необходимые для этого средства реализации. По отношению к региональным аспектам макроэкономической, социальной, структурной, инвестиционной и других политик РЭП играет двоякую роль: с одной стороны, она синтезирует региональные аспекты указанных политик для своих комплексных объектов (регионов, региональных систем), а с другой стороны, выдвигает свои требования к основным направлениям национальной экономической и социальной политики.



Стратегия развития Казахстана

Рисунок 6.1 - Региональная экономическая политика в системе государственного регулирования

Следует отметить, что в настоящее время большая часть мероприятий и затрачиваемых государственных средств, влияющих на региональное развитие, осуществляется вне рамок собственно РЭП (по экспертным оценкам, примерно 80%). Тем не менее РЭП в силу своей интегрирующей и координирующей функции в значительной мере определяет конечную эффективность всех регулятивных воздействий на региональное развитие.

**6.2 Макро- и микроинструменты региональной политики**

По степени универсальности и широте воздействия инструменты регионального регулирования можно разделить на две группы:

• общеэкономические регуляторы (или макроинструменты), воздействующие на поведение многих экономических субъектов на территориях определенных регионов;

• регуляторы адресного воздействия (или микроинструменты).

Макроинструменты региональной экономической политики представляют собой дифференцированные по регионам параметры (нормативы, ставки и т.п.) и условия общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, социальной политики. Например, для стимулирования экономического роста или поддержки проблемных регионов устанавливаются пониженные ставки налогов на предпринимательство, льготные кредитные ставки, льготные транспортные тарифы.

Цель применения таких стимулов — поднять конкурентоспособность определенных регионов на национальном и внешних рынках.

В последние годы в мире наблюдается перемещение центра тяжести в региональной политике с макроинструментов на микроинструменты. Это объясняется в основном двумя обстоятельствами:

- критическим отношением к потерям доходов национальных бюджетов;

- политикой ЕС по устранению препятствий для рыночной конкуренции предприятий и регионов.

В Казахстане на начальном этапе экономических реформ активно проводилась линия на широкое использование разнообразных региональных льгот и стимулов. Предусматривалось введение для отдельных регионов пониженных ставок налогов и кредитов, ускоренной амортизации основных фондов, освобождение от уплаты таможенных пошлин и др.

Массовая практика региональных льгот привела к увеличению несбалансированности бюджета и усложнению общего регулирования денежных средств, кредитных ресурсов и внешнеэкономической деятельности.

В настоящее время сфера применения дифференцированных макроэкономических регуляторов весьма ограниченна.

Отдельным регионам в случаях особой необходимости предоставляются льготные кредиты из специального фонда льготного кредитования, а также отсрочки по погашению задолженности по бюджетным ссудам.

Большинство налоговых льгот в настоящее время предоставляется только свободным экономическим зонам.

В дальнейшем региональная дифференциация макроэкономических регуляторов должна осуществляться не индивидуальным образом (для отдельных регионов), а на основе научной классификации проблемных регионов, так, чтобы определенному типу региона соответствовал адекватный механизм экономического регулирования.

Микроинструменты региональной экономической политики применяются для непосредственного воздействия на деятельность субъектов региональной экономики.

Выделяются два основных направления региональной микроэкономический политики:

- политика воздействия на труд (переориентация труда на месте, пространственное перемещение, повышение эффективности рынков труда);

- политика воздействия на капитал (налоги и субсидии, повышение эффективности рынка капиталов, повышение эффективности управления фирмами, административный контроль за деятельностью предприятий).

В рамках политики воздействия на труд, с целью достижения более полной и эффективной занятости в регионах, особенно при реструктуризации экономики, на государственные средства организуется переподготовка кадров, выделяются субсидии и целевые кредиты для создания новых рабочих мест. Для межрегионального воздействия на безработицу стимулируется перемещение рабочей силы (компенсация части затрат на переезд, выдача ссуд на новое жилье, улучшение информации о рынках труда и т.д.).

Основными микроинструментами воздействия на капитал являются различного рода инвестиционные гранты (субсидии и скидки). Они предоставляются конкретным объектам и способствуют экономическому развитию региона, созданию новых технологий и проведение НИОКР.

Помимо рыночных инструментов, государство использует также и административные меры. Например, это запреты на размещение новых и расширение действующих предприятий в перенасыщенных городах и агломерация, и наоборот, поощрение передислокации предприятий в менее развитые регионы (облегченная регистрация, предоставление промышленных площадок).

Целью микроэкономической политики является воздействие на локационные решения фирм и домашних хозяйств, т. е. стимулирование труда и капитала к перемещению в те регионы, которые субъекты региональной политики считают наиболее предпочтительными. Микроэкономические инструменты используются для прямого влияния на предложение товаров на локальных рынках. В рамках координации федерального центра и регионов в выборе инструментария макроэкономического регулирования центральные органы власти в соответствии со стратегической целью осуществляют косвенное государственное регулирование посредством денежно-кредитной и налогово-бюджетной систем. Проведение денежно-кредитного регулирования является безусловной прерогативой Центрального банка. Он через основные рычаги (учетную ставку, норму обязательного резервирования, систему открытого рынка, валютный курс) определяет господствующее направление монетарной политики: денежно-кредитную экспансию или денежно-кредитную рестрикцию. Под влиянием этого на финансовом рынке формируются оптовые процентные ставки: ставка рефинансирования, процентные ставки рынков ГКО, МБК, а затем и розничные процентные ставки.

Регионы влияют на проведение монетарной политики косвенно, посредством стимулирования развития системы кредитных учреждений. Это, в свою очередь, определяет поведение региональных коммерческих банков (фактическая норма резервирования), а также экономическое поведение населения в денежном секторе (степень предпочтения наличности депозитам).

В отличие от денежно-кредитной, налогово-бюджетная политика является рычагом совместной деятельности республиканских и региональных органов власти. Поэтому целесообразна региональная дифференциация налоговой политики и политики расходов. В связи с этим необходима наибольшая координация центра и регионов в проведении фискального регулирования.

Регионы имеют также рычаги селективного воздействия на территориальную экономику, а через нее - на макроэкономическое состояние национальной экономики. К ним прежде всего относятся:

- антимонопольная политика по отношению к предприятиям-монополистам, сосредоточенным на данной территории;

- стимулирование внутреннего регионального развития в результате прямого регулирования через государственный сектор, содействия малому предпринимательству, поощрения сектора услуг, создания специальных зон;

- методы стимулирования занятости и привлечения капитала;

- торговая политика, которая предполагает территориальную дифференциацию тарифов и другие инструменты контроля.

Эти методы активно влияют на динамику реального сектора национальной экономики, воздействуя на уровень совокупного спроса и совокупного предложения, а также на состояние рынка труда, а через них - на макроэкономическое равновесие в целом.

В долгосрочном периоде объем производства в стране определяется производственными возможностями экономики, т. е. зависит от факторов производства (труда и капитала), а также используемой технологии. Субъекты государственного регулирования обладают большим набором методов, с помощью которых можно расширить производственные возможности экономики. К ним относятся:

- увеличение запаса капитала, главным образом путем стимулирования частных и государственных сбережений;

- повышение образовательного уровня рабочей силы;

- активизация внедрения достижений научно-технического прогресса и передовой технологии, которые приводят к более эффективному использованию труда и капитала;

- структурная политика, в ходе которой идет формирование отраслевой структуры экономики в соответствии с экономическими потребностями и возможностями научно-технического прогресса.

Различные властные структуры имеют возможность сообразно полномочиям участвовать в долгосрочном регулировании. Динамика объема национальных сбережений в экономике в значительной мере зависит от факторов, многие из которых определяются макроэкономическими условиями - это уверенность населения и фирм в будущем, инфляционные ожидания населения, степень надежности финансовых рынков и пр.

Напротив, структурная политика более локализована в регионах вследствие значительного пространственного рассредоточения труда и капитала. Поэтому разработка и внедрение новой техники и технологии, повышение образовательного уровня и переквалификация рабочей силы - это задачи, решение которых осуществляется в основном на региональном уровне.

**6.3 Принципы государственного регулирования территориального развития**

Регулирование территориального развития не может быть результативным, если не будет основываться на строгих теоретических представлениях о сути этого развития и смысле его регулирования.

Для определения сущности государственного регулирования территориального развития необходимо определить, конечно, сам смысл и цель территориального развития. Сущность территориального развития адекватна сути и цели государственного регулирования, которая будет определять конкретные формы (структуру) государственного регулирования.

Государственное регулирование - понятие гораздо более широкое, нежели экономический механизм, поскольку оно включает в себя ряд и неэкономических административных механизмов, да и понятие «государственное регулирование» и «экономический механизм» в целом не однопорядковые, поскольку механизм показывает всегда методы и формы регулирования. Вместе с тем, можно вводить понятие экономического механизма государственного регулирования, экономического механизма территориального развития и т.д., что раскрывает экономические отношения разных субъектов. С этой точки зрения рассмотрим вначале понятия территориального развития, определим сущность, а затем и содержание (в том числе экономический механизм) государственного регулирования регионального развития.

Государственное регулирование территориального развития можно представить как совокупность специально организуемых действий политического, правового, политического, финансового, экономического и иного характера призванных, во-первых, давать стимулы, (в том числе ресурсные) развитию тех территорий, которые по объективными причинам не могут функционировать в режиме саморазвития; во-вторых, активизировать и ресурсно поддерживать социальную мобильность населения отдельных регионов (направленная миграция); в-третьих, создавать условия для возникновения и функционирования государственно значимых потенциальных точек роста (например, СЭЗ, технопарков и т.п.); в-четвертых, обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (например, содержание на территории объектов республиканского назначения, финансирование закрытых административно-территориальных образований); в-пятых, формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого политического и геополитического значения; в-шестых, - оперативно реагировать на образование зон бедствий (стихийных, техногенных и др.).

Государственное регулирование территориального развития в той или иной форме вообще-то проводилось со времени возникновения первых государств. Однако до начала этого века та часть, которая касалась выравнивания, в значительной степени исполнялась самим населением путем переселения из одного региона в другой. До сих пор в США в 80-х годах согласно бюро переписи средний американец за свою жизнь переезжал с мест на место 11 раз.

Социальная мобильность позволяет снижать отрицательный эффект территориальных диспропорций. Так, благодаря социальной мобильности в результате массового оттока населения из районов экологического бедствия в Алматинский регион в Казахстане значительно снижены социальные последствия экологических катастроф в Аральском и Семипалатинском регионах. Сегодня в значительной степени благодаря социальной мобильности решаются проблемы малых городов.

С другой стороны, это не означает возможность самоустранения государства от решения проблем такого характера, поскольку, во-первых, население таких регионов не имеет финансовых возможностей для переездов. Во-вторых, этих переселенцев не ждут в местах приезда, поскольку в республике в условиях экономического кризиса практически нет областей, способных принимать все желающее переехать население. В-третьих, отток населения способен затянуть выход из экономического кризиса в депрессивных районах, поскольку покидает регион в первую очередь квалифицированная рабочая сила. В-четвертых, без государственного регулирования маловероятным становится процесс самостоятельного притока капитала в такие регионы, поскольку в данном случае инвестиции становятся, особенно рискованны, тормозится создание необходимой рыночной инфраструктуры.

Поэтому только прямое или опосредованное регулирование территориального развития со стороны государства в состоянии эффективно осуществить территориальное развитие.

Регулирование территориального развития следует понимать как специально выработанные программные меры системного характера по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентирам улучшение качества и повышение уровня жизни.

В целом такие регулирующие воздействия, как уже говорилось, могут осуществляться локально, регионально и на государственном уровне. Соответственно меняются объект и субъект регулирования, но идеологические доминанты остаются на всех уровнях прежними: социализация, устойчивость, пропорциональность.

Как уже отмечалось выше, территориальные образования и сообщности представляют собой сложные системы и поэтому государственное регулирование, по сути представляет собой коррекцию сложных систем. Причем оно реально и постоянно осуществляется даже тогда, когда государство формально решает другие задачи. Так, например, приватизация одних предприятий может существенно поменять параметры функционирования практически всех территорий, темпы и вектор развития. Новые владельцы, к примеру, могут отказаться от ориентации на внутренних потребителей и уровень их жизни, или отказаться от внутренних источников сырья, что приведет к ухудшению положения в смежных регионах и отраслях.

Рассмотрим некоторые особенности и принципы проведения государственной политики территориального развития. Такие принципы, или критериальные условия действенного госрегулирования, важны с той точки зрения, что только при их соблюдении (причем системном соблюдении) система государственного регулирования будет эффективной. К основным принципам, на наш взгляд, можно отнести:

1. Принцип неотъемлемости функции территориального регулирования в системе государственного управления. Территориальное регулирование является неотъемлемой частью системы государственного управления во все времена и во всех государствах мира. И если государство не осуществляет его, то это означает, лишь, что либо проблемы такого регулирования просто не существует (как, например, в крохотном государстве Ватикане), либо государство не способно осуществлять его (если оно охвачено войной, если оно в примитивной стадии развития).

2. Принцип наличия государственного регулирующего механизма. Он вытекает из предыдущего и означает, что государственное регулирование должно осуществляться с помощью специально разработанных механизмов и политики, а не просто административными и разовыми мерами. Другими словами региональное социально-экономическое развитие неспособно осуществляться стихийно, «самонастраиваясь» на устойчивое, пропорциональное и социально ориентированное развитие.

Среди совокупности механизмов регулирования особенно необходимо отметить правовой, экономический механизмы.

Необходимость выработки механизма развития территории следует также и из тех же свойств системности. Дело в том, что регионы могут быть как малыми, так и большими системами, но в любой из них сохраняются элементы неустойчивости или хрупкости, которые необходимо регулировать. Так, в относительно больших и полифункциональных региональных системах может иметься внутренний конфликт интересов (например, хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды), а малые региональные системы хрупки и зависимы от внешних деструктивных влияний.

3. Принцип выравнивания территориального развития. По существу это является основной задачей государственного регулирования и на его реализацию направлен механизм регулирования регионального развития. Причем такая политика выравнивания может быть разной по масштабам и может зависеть от конкретных условий, задач и этапа развития той или иной страны. Например, она осуществляет как крупномасштабная политика в Германии, Китае, Японии. У нас же она пока проводится скорее селективно и только по отношению к отдельным регионам, но не дает результатов и требует выработки новой своей концепции.

Мнения экономистов о необходимости, степени и методах выравнивания различаются до самых полярных: от рассмотрения его как сущности территориально-экономического развития и, таким образом, придания особенной важности этому вопросу в практике государственного регулирования, до мнения о полном отказе от территориального выравнивания, то есть самовыравнивания территориального развития через рыночные механизмы.

На наш взгляд, авторы обеих крайних позиций не правы и ответ на необходимость и формы сглаживания территориальных диспропорций лежит, как это бывает в таких случаях, где-то посредине. Поэтому региональная политика государства - это политика недопущения и сглаживания резких территориальных диспропорций. Необходим тонкий баланс централизации и децентрализации, неравности и автономности, естественных различий и неизбежного нивелирования.

И это связано, в первую очередь, с сущностью и причинами возникновения территориальных диспропорций.

Дело в том, что региональная дифференциация - явление само по себе нормальное и присущее во все времена любой стране. В каждой стране есть бедные и богатые районы, штаты, земли, графства и т.д. и это естественно, поскольку существуют естественные природные, климатические, ресурсные и пр. различия.

Такие региональные различия даже в какой-то мере необходимы, поскольку они способствуют миграции капитала, трудовых и материальных ресурсов, они вносят динамизм в экономическое и социально оправданное размещение мест приложения труда, в структуру поселений и т.п. Другими словами, определенный экономический, политический и социальный фон всегда будут присутствовать в любой стране.

Но, с другой стороны, среди факторов территориальных различий могут в большой мере присутствовать причины и факторы, не имеющие отношения к природно-климатическим, или социально-историческим факторам, а связанные с чисто экономическими факторами. По этим причинам возникает дифференциация регионов по уровню экономического кризиса, спаду уровня жизни, возникают депрессивные регионы с длительным и глубоким спадом производства.

Основной вопрос, возникающий при этом, где заканчивается нормальный уровень территориальной дифференциации и начинается кризисный, аномальный уровень, требующий принятия мер государственной коррекции экономического развития. Необходим другими словами следующий принцип - принцип критериальное.

4.Принцип селективности (приоритетности) оказания помощи регионам необходим для концентрации государственных ресурсов на решении определенных задач и, таким образом, эффективного использования этих ресурсов в методологическом плане реализация данного требования б одна из самых сложных задач. В качестве основного критерия для принятия решения о поддержке региона чаще всего i выступает группировка регионов по уровню развития. к Проблема, однако, до сих пор не решена, - разные страны с используют самую различную методику, однако общепринятой и эффективной методики не найдено до сих пор и так, Россия группирует регионы на: «нуждающиеся» и «особенно нуждающиеся», применяя показатели бюджетной обеспеченности.

В некоторых исследованиях выделяют регионы с «относительно высоким уровнем развития», со «средним я уровнем», «ниже среднего», «низким уровнем» и с «крайне низким уровнем развития». При этом в основу группировки закладывается балльная комплексная оценка социально-экономического развития регионов (КОС ЭР). Последняя рассчитывается исходя из фактических показателей: среднедушевого производства валового регионального продукта; индекса производства, для населения, имеющего доходов ниже прожиточного минимума, уровня безработицы к экономически активному населению, обеспеченности жильем, кадетскими учреждениями, образовательными учреждениями, лечебными учреждениями и т.д. Для сведения этих разнокачественных показателей в единую комплексную используются оценки: 4 (душевое производство, население с доходами ниже прожиточного уровня, 3 (динамика производства), 2 (безработица, обеспеченность больничными стационарами), 1 (обеспеченность детскими дошкольными и поликлиническими учреждениями). Отнесение региона к той или иной группе производится на основе средневзвешенных балльных оценок (разность показателя по региону и среднего по стране, деленная на средний по стране). Естественно, что при этом показатель «КОС ЭР» меняет значение с плюса на минус.

Методика оценки уровня развития территории должна определяться целью, которая преследуется оценкой. В наиболее общем виде оценка развития региона должна опираться на следующие требования к ней:

• оценка должна характеризовать сущностные и важнейшие стороны собственно территориального развития, при этом, не опираясь на односторонние оценки сложных явлений (например, экономическое положение региона не может опираться только на показатель «спада» или «отсутствия спада производства».

• оценки сторон региональных отношений должны быть многосторонними и всеобъемлющими, максимально полно характеризующими их. Например, увеличение числа коек не может однозначно характеризовать уровень медицинского обслуживания, если при этом будет сохраняться низкое качество обслуживания, а показатели здоровья населения окажутся ниже.

• необходимо по возможности избегать интегрированных показателей типа вышеуказанного КОСЭР. Конечно, определенные решения по ним приниматься могут (например, о выделении трансферта), но не более - реальной оценки развития они не дают.

Для получения оценки возможна, например, совокупность более частных, но, в то же время, системных оценок, в качестве которых могут быть: оценка уровня и качества жизни в регионе; экономического потенциала территории; ее природоресурсного потенциала (в том числе в стоимостном выражении); финансового состояния территории, включая анализ предприятий, бюджета; кризисных, чрезвычайных и др. ситуаций и т.д.

В каждую системную оценку надо включать полную совокупность частных показателей, характеризующих данный блок.

Конечно, и эти показатели не дадут полного ответа на положение в регионе, хотя «повышенные» показатели экономического, социального, промышленного, экологического, демографического положения могут дать определенную информацию. Поэтому проблема оценки остается сегодня одной из центральных в теории и практике государственного регулирования территориального развития, поскольку от выбранных методов территориально-экономического и особенно бюджетного выравнивания зависит экономический эффект такого регулирования - даст он положительный результат, или, так и не достигнув цели, еще более ухудшит ситуацию.

В определенной степени ответ на вопрос о первоочередности оказания государственной помощи дает следующий принцип.

5. Принцип приоритетности выравнивания социальных сторон. На наш взгляд, к выравниванию экономического развития следует прибегать преимущественно в целях выравнивания минимального стандарта уровня и качества жизни.

Данная особенность связана с предыдущей и подчеркивает важную сторону сущности государственного регулирования. Дело в том, что если выравнивание экономического развития происходит во многом благодаря рыночным законам и механизмам, то социальное развитие не может регулироваться такими законами. И несмотря на то, что все же экономическое развитие определяет социальное развитие, возникающие вследствие разных причин, провалы в социальном развитии берется регулировать государство.

Региональная дифференциация в Казахстане анализировалась нами выше. Особенно дифференцированы по регионам показатели качества жизни населения. Разница между покупательной способностью населения (отношения среднедушевых доходов к региональному прожиточному уровню) в начале 1998 г. составляла более 100%. Не на проценты, а в разы различаются территории по развитию рыночной инфраструктуры: насыщенности дорогами, развитию систем связи, топливоснабжения, водообеспечения и др. базовых условий территориального развития. То же относится и к социально инфраструктурному обеспечению населения и к потреблению им социальных услуг. Агрегированные показатели уровня жизни населения отличаются более чем вдвое (это показатели, усредненные по территориям, если же опуститься на уровень районов и сел, кратность различий возрастет еще).

6. Принцип лага связан с тем, что результаты выравнивания регионального развития сказываются не сразу, а с запозданием, часто через много лет. Такая особенность требует особенно тщательно выверенной политики территориального развития, поскольку неправильные меры, наоборот, могут оказать не положительное, а отрицательное влияние, например, усилить региональную дифференциацию.

7. Принцип мультипликативности государственного регулирования. Дело в том, что любые локальные (региональные) регулятивные меры неизбежно влияют на соседние регионы. Государственное регулирование территориального развития осуществляется в масштабах системы политических, социальных, экономических, хозяйственных, финансово-кредитных, бюджетных, налоговых, природно-ресурсных, национально-этнических и иных отношений внутри единой страны.

Каждое действие, изменяющее структуру и пропорции этих отношений в пользу одной из территориальных единиц, автоматически изменяет их для других. Правда в долгосрочной перспективе выход одной из территорий из кризиса всегда полезен и для других, но для этого требуется время, а в период поддержки все считают, что эта поддержка идет за счет них.

Следует отметить, что данный фактор не всегда учитывается на практике. Между тем как положительный, так и отрицательный эффект от государственного воздействия на ситуацию в отдельном регионе может существенно отразиться (положительно или отрицательно) на соседнем регионе (например, повлечь усиленную миграцию). Так, политика формирования СЭЗ на восточном побережье Китая привела к усилению территориальной дифференциации северных, Центральных и прибрежных районов. Невольно спровоцированные диспропорции привели вновь к необходимости принятия дополнительных мер по выравниванию.

8. Принцип стратегического целеполагания, вытекающий из задач территориального развития и системного характера государственной политики территориального развития. И действительно, территориальное развитие, не может и не должно быть суммой разрозненных не взаимосвязанных действий в сфере экономики, социальной защиты, охраны окружающей среды и т.д. Государственная региональная политика должна быть системной политикой развития всех сторон региональной системы.

Системный и программно-целевой характер государственного регулирования необходим для последовательного упорядочения всех сторон хаотичной региональной политики, создания стройной системы государственного воздействия и финансовой помощи регионам по прозрачной, методически выверенной и узаконенной форме.

9. Принцип системного подхода к развитию территории. Данный принцип означает необходимость развития не только производительных сил или потенциала, но и комплексное устойчиво-сбалансированное развитие всех компонентов региональной системы (социального, демографического, экологического и т.д.).

Конечно, экономическое развитие и хозяйственные успехи важны и даже часто решающие, поскольку такое развитие и накопление капитала позволяют через повышение доходов местного бюджета эффективно решать и прочие вопросы территориального развития. Но все-таки требования пропорциональности развития всех сфер экономики, социальной направленности развития (использования всех достижений в целях повышения качества и уровня жизни) должны учитываться. В противном случае это может привести к деградации социально-демографического, этнокультурного и др. компонентов региональных систем.

К сожалению, однако, приходится констатировать, что часто преобладает односторонний подход при выработке региональной политики: экономический, экологический и т.д. Так, например, выделяя субсидии, в качестве критерия часто используют показатель спада производства.

Как правило, для достижения целей территориального развития государство использует целый арсенал средств, но их действие должно носить не противоположный характер, а быть однонаправленным, что будет способствовать более эффективному решению задачи.

Конкретные действия, образующие структуру государственного регулирования территориального развития, могут быть явными и скрытыми, косвенными и прямыми, всеобщими и селективными. Трудно выделить их сравнительную эффективность и выработать рекомендации по их количественному соотношению и пропорциям. Можно отметить лишь то, что сегодня правительство преимущественно в своих действиях использует селективную поддержку, или прямое регулирование. Но, какова бы ни была структура форм регулирования важно, чтобы они были направлены и взаимоувязаны, что способствует эффективности этих форм.

10. Принцип 2-х уровневости субъекта управления. Речь идет о том, что государственная территориальная политика должна пониматься не только как политика центра, то есть Правительства или Президента. Под словом «государственная» пониматься должны два основных уровня реализации государственной власти: республиканский и региональный. И таким образом, говоря о регулировании социально-экономического развития всегда надо подразумевать действия властей республиканского и регионального уровней, их координацию действий.

Регион, следует иметь в виду, является своего рода промежуточной полифункциональной системой между наиболее крупной системой, каковым является государство, и более простыми системами, каковыми являются население, предприятия. Как элемент более крупной системы, регион подчиняется правилам пропорциональности и равномерности экономического развития на страновом уровне и, как более крупная система для своих элементов, она устанавливает правила пропорциональности и эффективности развития внутри региональной системы (то есть для предприятий в регионе). Отсюда вытекает значимость, например, поддержания и регулирования как внутри, так и межрегиональных пропорций. Рассчитывая же на саморегулирование и саморазвитие больших региональных систем можно постоянно продуцировать проблему нежелательно высоких территориальных диспропорций.

11. Принцип учета интересов всех сторон управления, или принцип демократичности государственного регулирования, означает, что независимо от обоснованности таких мнений, любая республиканская поддержка должна идти не просто по решению центра, а по согласию всех регионов. По принципу согласия должны приниматься решения об оказании государственной региональной поддержки конкретным районам даже внутри городов и области.

12. Принцип множественности объектов регулирования. Основными субъектами в государственном регулировании территориального развития выступают центр и регион. Однако, региональная система является совокупностью предприятий, организации всех форм собственности, хозяйственной и социальной ориентации, которые могут напрямую становиться объектами регулирования со стороны органов власти не только регионального, но и республиканского уровня. Это особенно касается финансового механизма этого регулирования, чаще всего напрямую идущего из республиканского бюджета и преимущественно по каналам республиканских и региональных бюджетных отношений.

13.Принцип правового обеспечения означает, что государственное регулирование территориального развития должно иметь четкую правовую среду. Сложность проблемы многократно повышается при отсутствии четких правовых норм не только административного и гражданского права, но и в первую очередь конституционного.

Сюда же можно отнести необходимость соблюдения в масштабах страны определенной политической, социальной, экономической, экологической однородности. Региональное развитие стран со сложной территориальной организацией может осуществляться только в случае, если в каждой региональной единице выполняется конституционный минимум общих условий жизни, население получает единый установленный минимум социальных благ.

В унитарных государствах, каковым является Казахстан, политическая однородность гарантирована, однако проблема чрезмерно глубоких социально-экономических диспропорций сохраняется. Между тем, наличие в отдельных регионах социально-экономических и экологических параметров в несколько раз хуже средних автоматически может вести к снижению устойчивости и сбалансированности общегосударственной системы.

14. Принцип неизбежной необходимости конкретной меры госрегулирования означает, что использовать тот или иной метод регулирования следует только тогда, когда в нижних звеньях (регионах) нет достаточных прав или ресурсов для решения той или иной проблемы. Данный принцип позволяет не принимать мелких и неэффективных решений, рассеивающих ресурсы, а сконцентрировать общегосударственные ресурсы на наиболее важных формах государственной поддержки. Регионы же должны в большинстве случаев полагаться на собственные ресурсы и лишь при отсутствии возможностей обращаться к помощи государства.

15. Принцип легитимности мероприятий государственной поддержки означает полную информационную открытость регионов в плане собственных возможностей и соотношения их с задачами, возможным социально-экономическим эффектом. Другими словами, в каждом конкретном случае нужно доказывать, что государственное вмешательство не просто желательно, но и необходимо.

16. Принцип инициативного характера мер. В подавляющем большинстве случаев предложения должны инициироваться регионами. Это связано с тем, что чем выше будет заинтересованность регионов в той или иной форме воздействия со стороны центра, тем больше вероятность в результативности этого воздействия.

В то же время это не означает, что государство не может проявлять властную инициативу, реализуя ее на той или иной территории (например, для строительства объектов политического, военного значения, - инициатива в этом случае может быть общегосударственной, хотя согласие регионов также желательно).

17. Принцип учета отдаленных и сопряженных результатов. Необходимость учета данного принципа связана с тем, что те или иные государственные меры могут иметь сопутствующие или отдаленные результаты, которые могут серьезным образом отразиться на экономических пропорциях, экономическом развитии соседних регионов и т.д. Причем эти эффекты могут носить как положительный, так и отрицательный характер.

18. Принцип установления временных границ каждого регулятивного действия. Речь идет о том, что ни одна государственная мера не должна носить бессрочный характер, что связано с двумя основными причинами: это значительно снижает ответственность и инициативность регионов и, во-вторых, с течением времени значительно может измениться экономическая ситуация и, следовательно, изменятся условия использования государственной меры.

19. Принцип адекватной ответной реакции регионов на государственную поддержку. Данный принцип требует принятия со стороны региона всех мер, которые повышали бы действенность государственной системы регулирования, увеличивали бы их эффективность.

20. Принцип полной обоснованности с учетом всех видов и методов поддержки данного региона. Социально-экономическое обоснование поддержки региона должно опираться на анализ всех используемых и предполагаемых к использованию методов поддержки.

21. Принцип адресное означает, что государственные меры должны быть предельно конкретизированы в исполнителях, ответственности. С этим связан по существу и следующий принцип.

22. Принцип ответственности и контроля. Данный принцип означает, что любая мера поддержки регионов должна предусматривать ответственность регионов за те или иные нарушения в использовании этой помощи (нецелевое использование средств и т.д.), а государство должно осуществлять жесткий контроль над целевым использованием средств.

Принцип ответственности следует из того, что, во-первых, поддержка территориального развития связана с использованием общегосударственных ресурсов; во-вторых, эта поддержка имеет своим предметом политически и социально значимые региональные процессы; в-третьих, при этом затрагиваются интересы, как данного региона, так и всех в совокупности регионов.

Ответственность должны нести все стороны: государственные структуры, принимающие решения; госорганы, их исполняющие; органы власти и управления, получающие эту поддержку.

23. Принцип широкого использования договорных отношений. Распределение ответственности должно закрепляться в специальных нормативных актах или в актах, регламентирующих порядок осуществления каждого решения. Одной из наиболее приемлемых форм распределения ответственности могут стать специальные договоры между уровнями власти и управления. Причем отсутствие или формальность отчета об использовании тех или иных средств государственной поддержки, равно как и выявленные в ходе контроля факты их не целевого использования могли бы стать основаниями серьезной корректировки или полного прекращения этой поддержки.

24. Принцип преимущественной ориентации на программно-целевые методы.

Программно-целевые методы являются, на наш взгляд, надежным и научным и практическим инструментом государственного регулирования, фиксирующим как экономические, так и социальные, организационно-правовые механизмы государственного регулирования. Ниже мы рассмотрим возможности его использования на примере г.Алматы.

Приведенные выше принципы позволяют организовать государственное регулирование на научной основе, повышать их действенность и роль в целом государственном регулировании экономики.

**6.4 Экономический механизм государственного регулирования развития регионов**

Очевидно, что меры государственно-регулятивного характера могут считаться таковыми, если, во-первых, их логика сопряжена с соответствующими законами; во-вторых, если их масштаб исходит из реальных ресурсов, в-третьих, если имеется возможность выбора и реализации регулятивных мер, адекватных конкретной ситуации и, в-четвертых, если есть средства объективного контроля выполнения намеченного действия и достижения намеченных результатов.

В этом отношении государственное регулирование территориального развития ничем не отличается от других государственно-регулятивных действий и его модель включает, как правильно отмечают Лексин В., Мильнер Б. и Швецов А., самоочевидные блоки «Формирование», « Ресурсы», «Реализация» и «Контроль».

Формирующий блок, по их мнению, направлен на создание: 1) идеологии и концепции госрегулирования: 2) формирование структуры и нормативно-правового обеспечения этого регулирования; 3) информационно-аналитическую оценку приоритетов и возможностей государства в рассматриваемой сфере.

К сожалению, в Казахстане уже в этом блоке отмечается ряд недоработок и даже законодательная основа для формирования региональной политике отсутствует.

Ресурсный блок призван оценить все финансовые, имущественные, природные и иные ресурсы как государства, так и привлекаемых негосударственных ресурсов, которые можно направить на решение соответствующих задач.

Определенная часть государственных финансовых ресурсов целевым образом обособляется в виде различных (чаще внебюджетных) фондов. Однако основной объем реального ресурсного обеспечения территориального-регулятивных действий нашего государства специально не выделяется и попадает к промежуточным и конечным получателям совсем по другим каналам и чаще всего, без каких либо гарантий результативности использования. Именно здесь часто нарушаются рассмотренные выше базовые принципы государственного регулирования территориального развития, средства фондов используются по произвольным механизмам, без использования критериев распределения финансовой помощи.

Ресурсная поддержка - важнейшее, но не единственное условие эффективного государственного регулирования, поскольку часто регионы могут предпочитать вместо ресурсов из центра просто не перечислять в него и это для них выгоднее.

Наиболее многообразен и структурно неоднороден реализующий блок, включающий десятки конкретных действий, механизмов и процедур, обусловленных блоком «формирования» и в той или иной степени обеспеченных ресурсным блоком. Сюда входят качественно различные меры: политические решения, установление отдельным территориям особых организационно-правовых режимов и проведение специальных организационно-хозяйственных акций (скажем поддержки целинных регионов путем списания долгов по ГСМ), осуществление акций социального характера (организация переселения людей из зон экологического бедствия и др.); ликвидация последствий чрезвычайных экологических и техногенных ситуаций (последствий землетрясения в Зайсанском районе), предоставление отдельным предприятиям налоговых льгот, государственных заказов или возможностей госзакупок продукции по повышенным ценам.

Другими словами, в этом блоке сосредоточены конкретные действия государственной селективной поддержки отдельных регионов. Самая распространенная форма - бюджетно-финансовая, - воплощается в трансфертах - узаконенных поступлениях денежных средств из вышестоящих в нижестоящие бюджеты, а также в любых других поступлениях бюджетных и внебюджетных средств.

Кроме указанных мер, государство может использовать такие формы государственной селективной поддержки, как целевые программы, кредиты, займы, гуманитарная помощь и иные акции отдельных МФО и государств, например, программа ТАСИС, программа по строительству дорог Алматы-Астана, строительства порта Актау, или моста через Иртыш и др. Несмотря на зарубежное происхождение, данные программы следует отнести к программам государственной поддержки, поскольку государство выступает по данным проектам и кредитам гарантом возвращения средств, оно же и регулирует поступление средств в регионы по банковским каналам.

Таким образом, отечественный арсенал средств государственного регулирования обширен и многообразен, многие из них, по-видимому, не имеют даже аналогов в мировой практике. Проблема, однако, в том, что практически все эти средства применяются несистемно, их задействование не встроено в единую структуру госрегулирования и почти никогда не являются результатом жесткого критериального отбора (некоторое исключение составляют разве что трансферты). При этом ни одно из рассматриваемых регулятивных действий не подкреплено должным образом ресурсным обеспечением. В этом повинны как общая кризисная ситуация в экономике, так и непосредственно недостатки в государственной политике, отказ от политики жесткого отбора объектов регулирования, отсутствие механизмов использования полученных ресурсов.

Контролирующий блок должен включать меры последовательного и постоянного отслеживания хода реализации каждого элемента блока реализации, будь-то масштабная целевая программа, трансферт, или ситуативное решение в любой поддержке какого-либо градообразующего объекта. При этом речь идет о контроле и за своевременным доведением решений, за их выполнением (по объемным показателям, по своевременности выделения ресурсов и доведением их до конечных получателей, по результативности их использования и т.п.).

В принципе чисто финансовая поддержка регионов может быть с той или иной степенью детальности проконтролирована Счетным Комитетом или Казначейством. Что же касается таких серьезных мер государственного регулирования как создание СЭЗ (свободные экономические зоны), предоставление налоговых льгот, то ни каналов, ни методов контроля над их результативностью не существует. Более того, подобного контроля и быть не может, хотя бы потому, что практически ни одно действие в рассматриваемой сфере не имеет никаких проверяемых результирующих параметров. В своей подавляющей массе эти действия ориентированы просто на « развитие», «улучшение», «стабилизацию» и др. неконкретные понятия. Ресурсная же их обеспеченность почти всегда столь далека от потребной и способной дать какой либо конкретный результат, что понятия « контроль» и «оценка» могут относиться к самому факту формального исполнения соответствующих решений, но никак не к результату, квалифицируемому в качестве осязаемого факта «территориального развития».

Приведенные положения о сущности территориального развития и его необходимости, принципы его проведения, тем не менее, не решают всю проблему однозначно. Дело в том, что необходимость помощи для одних регионов означает одновременно повышенное изъятие доходов других, размеры поддержки имеют тоже дифференцированный характер в зависимости от задач и сложившейся ситуации в регионах. Возникает глобальная проблема перераспределения финансовых средств в масштабах страны или, другими словами, экономического механизма государственного регулирования регионального развития.

Основной функцией экономического механизма региональных отношений является разрешение этих противоречий с целью достижения социально-экономической интеграции между различными регионами страны. Надо сказать, что прежний планово-распределительный, дефицитный и государственно-монопольный тип экономической системы обеспечивал равномерные условия жизнедеятельности для всех регионов. По существу сегодня центральное правительство через межбюджетные отношения пытается решить те же задачи.

К сожалению, в условиях отсутствия действенного экономического механизма оно только усугубляет положение, не добиваясь впрочем реальных результатов (о чем свидетельствует углубляющаяся межрегиональная дифференциация). Это говорит о том, что реальные причины, корни и механизмы регионального развития должны быть иными.

Проблема экономического механизма в первую очередь связана с определением его содержания, которое до сих пор не выработано ни в экономической теории, ни на практике.

Практические действия правительства и анализ редких работ говорит о том, что по всей видимости современная политика по отношению к экономическому механизму направлена:

• на выравнивание экономического и социального развития регионов по всем показателям, определяющим уровень жизни (именно на это направлен основной в региональной политике механизм межбюджетных отношений);

• формирование эффективных территориальных пропорций, крупных производственных комплексов, создание условий для территориальной системы расселения;

• преодоление диспропорций в развитии народнохозяйственного комплекса и отдельных отраслей;

• изменение административно-территориального деления Казахстана путем объединения областей с целью выравнивания территориального развития;

Однако данные региональные проблемы не удается решить на сегодняшней стадии развития, отчасти потому, что они требуют для своего решения высокого уровня экономического развития страны, больших материальных средств и особых политических условий, как в центре, так и на местах. Когда эти цели пытаются достигнуть в условиях ограниченных ресурсов - материальных, социальных - это приводит лишь к углублению дифференциации и положение потенциально прибыльных регионов еще более ухудшается, они не способны решать даже свои насущные задачи.

Экономический механизм разрешения экономических интересов субъектов территориальных отношений находит свое выражение по существу на разных стадиях государственного регулирования: на стадии целеполагания, выработки и реализации организационнно-хозяйственных форм регулирования и стимулирования. Систему стимулирования здесь можно определить как совокупность стимулов, реализующих заинтересованность регионов в экономическом развитии.

Выше мы привели ряд целей и задач на реализацию, которых направлена сегодняшняя практика территориального регулирования. На наш взгляд, состав их не совсем оправдан и в большей степени направлен на текущие задачи, базируется на ошибочных принципах чрезмерной централизации финансовых ресурсов и распределения на основе административных методов.

На наш взгляд, экономический механизм должен исходить из новой концепции территориального развития, основанной на придании большей самостоятельности регионам, демократизации системы межбюджетных отношений. Экономический механизм в этих условиях должен быть направлен на обеспечение устойчивого, пропорционального и социально ориентированного развития всех территорий, что возможно, если экономический механизм будет направлен на развитие интеграционных процессов между регионами на основе развития каждого из них.

Такой подход принципиально меняет содержание политики государственного регулирования территориального развития, его идеологию и концепцию. Главным при этом становится достижение баланса между республиканскими интересами и интересами всех (но не дотационных только, как это происходит сегодня) регионов, их оформление в соответствующих законодательных актах.

Достижение совместных интересов предполагает решение 2-х основных проблем: во-первых, разграничения властных полномочий в социально-экономической области между центром и регионами (а в рамках последнего - между областными и городскими органами); во-вторых - обеспечение каждого уровня власти достаточно стабильными материальными, в первую очередь, финансовыми ресурсами. И сегодня, поскольку обе проблемы не решены - это негативно отражается на развитии регионов, вертикальных и горизонтальных социально - экономических отношениях.

Конечно, самым идеальным вариантом было бы полное отсутствие вертикальных отношений, что позволило бы значительно легче реализовать модель совместных интересов и направить экономический механизм на межрегиональную интеграцию. Однако, с другой стороны, реализация такой модели в полном виде на данном этапе также затруднительна, как и ее другая крайность - сегодняшней политики, основанной на конфликтности интересов регионов - доноров и центра. Дело в том, что вертикальные отношения, так или иначе, будут и должны присутствовать в государственном регулировании территориального развития.

Вертикальные социально-экономические отношения представлены центральным уровнем власти и являются институциональной формой защиты интересов большинства населения на всей территории государства. Именно вертикальные отношения обеспечивают создание внутреннего рынка государства, начиная с организации денежной системы и кончая обеспечением функционирования отраслевых, инфраструктурных систем.

Причем это весьма важно, что не позволяет их сбрасывать со счета, обратив все усилия на реализацию только горизонтальных отношений. Не случайно даже в федеративных государствах вертикальная властная структура имеет не меньше прав, нежели субъекты федерации. А уж тем более эта власть должна быть сильной в условиях нашего унитарного государства.

С другой стороны, на наш взгляд, как в теории, так и на практике, неверно понимается содержание и методы вертикального выравнивания. Чаще всего они сводятся к одностороннему пониманию трансфертов, субсидий и пр. методов вертикальных отношений, без обоснования их сути, направленности, форм и методов предоставления. Другими словами, не выработана новая идеология экономического механизма региональных отношений, которая продолжает, как и прежде, основываться на методах вертикального выравнивания через малообоснованные и неэффективные механизмы трансфертов и др. формы финансовой поддержки.

На наш взгляд, функции республиканского уровня состоят в создании наиболее благоприятных общих условий для функционирования общенационального / общегосударственного / процесса воспроизводства, что и создает благоприятную среду для эффективного функционирования воспроизводственных комплексов регионов.

Вместе с тем обособление процесса воспроизводства регионов, формирующее горизонтальные связи, направлено на удовлетворение широкого спектра материальных потребностей каждого региона. Горизонтальные социально-экономические отношения связаны со всеми формами социально-экономической регионализации общества и прежде всего с рыночным механизмом и образованием внутреннего рынка страны. Именно он экономически соединяет в единое целое функционирование относительно обособленных региональных комплексов воспроизводства региональных субъектов, одновременно создавая материальную базу для эффективного функционирования трех уровней власти (центрального, областного и городского).

В современных условиях формирование социально-экономической вертикали и горизонтали тормозится еще и правовой неурегулированностью всего комплекса проблем отношений между этими уровнями власти в области собственности и обеспечения каждого из них соответствующими финансовыми ресурсами. Причем в нынешних условиях, при тотальной смене форм собственности на финансовые аспекты социально-экономических связей всех уровней влияет в значительной мере трансформация форм собственности.

Например, согласно Гражданскому Кодексу государственная и коммунальная собственность существуют автономно и властные структуры каждого уровня (республиканского и областного (городского), не отвечая по взаимным обязательствам, могут определять пути разгосударствления и приватизации. Однако на практике вся совокупность актов по приватизации, принятых республиканскими органами, противоречит этим положениям, и по существу, чтобы добиться этого права приходится принимать специальной указ по подобию указа о статусе Алматы. Вмешательство республиканских органов во все вопросы приватизации объектов собственности региональных органов власти противоречит изначальным принципам самостоятельности регионов.

Не меньше противоречий в бюджетно-финансовых взаимоотношениях между центром и регионами. Пока еще не распределены права между центром и регионами в области формирования доходной и расходной части бюджетов даже в концептуальном плане, не говоря о юридическом оформлении. Принят закон « О бюджетной системе», но он не отвечает требованиям эффективного регионального развития и не отвечает интересам регионов-доноров, так как в него перекочевал прежний подход тотальной централизации и перераспределения ресурсов через центр.

Не решена проблема рентных и других платежей за ресурсы, которая законодательно не отрегулирована, хотя в Казахстане, богатом природными ресурсами для половины областей - это важнейший вопрос. В частности, не разработаны подходы к определению нормативов поступлений от хозяйственного использования всех видов природных ресурсов, находящихся на территории региона республики.

При сокращении бюджетного финансирования не установлен порядок перераспределения доходов между бюджетами различных уровней в пользу бюджетов регионов. Четко не разграничены полномочия республиканского и регионального уровней власти в области налоговой политики (вопросы введения региональных и местных налогов и уровня их ставок).

В то же время, очевидно, что в каждом регионе экономический механизм отношений с центром может обрести свою специфику, - в государственном регулировании, в организационно-хозяйственной структуре и системе стимулирования, связанную с различными факторами - экологическими, отраслевыми и пр. Но при этом в каждом из этих рычагов управления национальным хозяйством должны быть выделены те аспекты, которые будут способствовать развитию интеграционных процессов между регионами.

**6.5 Формы государственной поддержки регионов. Задачи и возможности правового упорядочения регулирования регионально-экономического развития**

В Казахстане административно-территориальная единица выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений. От имени административно-территориальной единицы могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде местные представительные и исполнительные органы в рамках их компетенции, установленной законодательными актами, положениями или иными актами, определяющими статус этих органов.

В случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, по специальному поручению от имени административно-территориальной единицы могут выступать местные государственные органы, юридические лица и граждане.

В случаях, определенных законодательством, административно-территориальная единица может выступать в гражданских правоотношениях от имени государства.

На административно-территориальную единицу и ее органы распространяются положения Гражданского Кодекса об участии соответственно государства и его органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательства. Гражданско-правовые споры с участием административно-территориальной единицы разрешаются судами.

Республика Казахстан отвечает по своим обязательствам имуществом государственной казны, а административно-территориальная единица отвечает по своим обязательствам имуществом местной казны. Республика Казахстан и административно-территориальная единица не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам граждан и юридических лиц, а граждане и юридические лица не отвечают по обязательствам Республики Казахстан и административно-территориальной единицы, кроме случаев, предусмотренных Гражданским Кодексом и законодательными актами.

К государству и административно-территориальным единицам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов.

В целом, можно выделить укрупнено следующие формы воздействия государства:

- Региональные программы.

- Бюджетные инвестиции.

- Передача собственности и акционерный канал поддержки региона.

- Индивидуальные решения.

- Республиканское содействие обеспечению занятости.

- Коммерческие кредиты регионам под республиканские гарантии.

- Поддержки регионов по каналам оказания финансовой помощи регионально-промышленным комплексам.

- Установление особых организационно-правовых режимов

- и др.

Как видим, арсенал средств воздействия на регионы достаточно широк. Однако все они зачастую разрознены, используются не в едином концептуальном ключе, что в итоге значительно снижает их эффективность. Во многих случаях региональные власти не решаются использовать возможности установления особых организационно-правовых режимов в интересах территориального развития. Для проведения ряда соответствующих безальтернативно необходимых решений просто не хватает политической власти, как и силы для сопротивления тем, чьи интересы такое установление затрагивает.

Рассмотрим основные формы государственной поддержки на примере республики. При этом следует сразу отметить, что региональный кризис и кризис государственного регулирования означает в первую очередь кризис самих форм поддержки, оказывающихся неэффективным средством регулирования, неэффективно использующихся на практике.

Очень сложно реализуется такое испытанное средство государственного воздействия на региональные ситуации, как региональные целевые программы. Хаотичность, заведомая необеспеченность ресурсами, недостаточная обоснованность и другие характерные черты современного программного регулирования делают его зачастую малорезультативным. Ниже мы предложим вариант программно-целевого подхода, реализованного на примере г.Алматы, в котором учтены все недостатки применявшихся ранее методов.

Бюджетные инвестиции - активно используемый в рыночной экономике вид государственной поддержки регионов. Однако в Казахстане бюджетные инвестиции, использовавшиеся до 1994 года, были неэффективно использованы. Впоследствии до 1998г. в условиях ужесточения денежно-кредитной политики они были практически свернуты.

Индивидуальные режимы устанавливались в Казахстане в самых разных формах. Наслаиваясь друг на друга, они запутывали механизм (вернее его подобие) государственного регулирования, лишали его ясности и прозрачности, объективных критериев и четких ориентиров, перегружали власти, как в центре, так и на местах трудно упорядочиваемой и плохо контролируемой рутинной работой. И главное они так и не дали результатов.

Государственное содействие занятости - самостоятельный блок регулирования важнейшей социальной проблемы. В республике ежегодно принимаются Программы содействия занятости. Программы предполагают активизацию участия республиканских органов государственной власти в осуществлении мероприятий на региональных рынках труда. Особое внимание уделяется регионам экологического бедствия, имеющим естественные монополии, ВПК, потенциально-депрессивным регионам. Поддержка оказывается регионам с высоким уровнем банкротства предприятий, слаборазвитым регионам, а также регионам с избыточными трудовыми ресурсами. Программы развивают адресный подход, однако, в целом, эффективность и таких программ низка, поскольку безработица в регионах имеет скрытый характер.

Коммерческие кредиты регионам под республиканские гарантии.

Данный вид помощи, весьма распространенный в федеральных государствах, практически не нашел распространения в Казахстане. Предлагаемая нами концепция регионального управления предполагает широкое использование этого рычага.

Установление особых организационно-правовых режимов. К сожалению этот весьма действенный рыночный механизм в наших условиях оказался малорезультативен по разным причинам. Во-первых, ввиду общего кризиса в экономике. Во-вторых, решения не подкреплялись должным ресурсным обеспечением. Общий их недостаток заключается в бессистемности установления подобных режимов и введении их как самоцели без учета очевидных ресурсных ограничении в экономике. Наиболее яркий пример - создание СЭЗ - уже половина Казахстана в свободных экономических зонах, но это мало, что дало в реальности.

Одним из немногих положительных прецедентов является установление особого режима для Алматы, однако ресурсное обеспечение Алматинского региона все же недостаточно. Алматы, как регион-донор не получает трансфертов по линии бюджетного выравнивания, а реальные расходы по Алматы все же гораздо выше суммы трансфертов.

Во многих случаях региональные власти не решаются использовать возможности установления особых организационно-правовых режимов в интересах территориального развития. Для проведения ряда соответствующих безальтернативно необходимых решений просто не хватает политической власти, как и силы для сопротивления тем, чьи интересы такое установление затрагивает.

Все более растущий массив решений по оказанию республиканской помощи регионам становится все более трудно анализируемым и обозримым, все труднее контролируемым.

Межбюджетные ссуды обычно не относят к системе выравнивания, но поскольку процент по таким кредитам ниже банковского (коммерческого) кредита, то получающаяся процентная разница по существу может рассматриваться как форма финансовой помощи.

Основным инструментом межбюджетных отношений все же выступают сегодня трансферты. В отличие от дотаций трансферты рассчитываются по формуле. Межбюджетные отношения осуществляются по 2 принципам:

- через нормативные отчисления от регулирующих налогов;

- путем прямых перечислений из республиканского бюджета в различных формах (дотации, субвенции, трансферты, средства по взаимным расчетам).

Переход на расчет финансовой помощи по формуле, как правило, имеет целью устранение субъективного влияния как вышестоящих, так и нижестоящих органов власти на выбор объемов помощи. При расчетном подходе практически отпадает необходимость в согласовании финансовой помощи.

На наш взгляд, формульный тип имеет также ряд недостатков, о которых мы будем говорить здесь ниже. Основной его недостаток - устраняя субъективизм, он не устраняет заинтересованность убыточных регионов в повышенном дефиците бюджета.

Можно использовать ряд методов устранения этого недостатка. Можно вводить ограничение расчетного превышения расходов над доходами, например, десятью процентами к объему текущих расходов.

Можно определять возможности регионов с учетом их природно-географических и социально-экономических особенностей, на основе собственной доходной базы осуществлять бюджетные расходы. С этой целью на практике часто вводятся корректирующие коэффициенты разной природы и цели.

Регион с тяжелыми природно-географическим или социально-экономическим условиями получит коэффициент выше единицы. К тяжелым природно-географическим особенностям относятся ограниченные сроки завоза продукции, дательный отопительный сезон, засушливая или пустынная территория, большие расстояния между населенными пунктами и т.п. Все эти факторы ведут к повышению стоимости услуг, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов и должны учитываться при выравнивании.

К тяжелым социальным экономическим особенностям относится неразвитость социальной инфраструктуры, потребность в дополнительных расходах в силу демографических особенностей и т.п. Эти факторы также объективно ведут к повышению стоимости услуг, финансирование которых осуществляется из бюджетов регионов.

Правовая база госрегулирования территориального развития в Казахстане не формировалась как целостный массив нормативно-правовых актов, воплощающий единые концептуальные представления о сущности, содержании и формах государственной региональной политики.

В этой сфере традиционно иногда доминирует субъективизм и чрезмерная политизированность, упрощенный подход и конъюнктурность. Законодательная деятельность часто не играет активной роли в становлении новых межрегиональных отношений. По преимуществу она лишь пассивно фиксирует в правовой форме подготовленные решения правительства. В результате бессистемного нормотворчества сложилось неоднородное правовое поле с множеством белых пятен, противоречий, индивидуальных решений и т.п. В нынешнем качестве оно становится фактически тормозом совершенствования системы госрегулирования территориального развития.

Правовая база должна формироваться, во-первых, целенаправленно, исходя из концепции территориального развития; во-вторых, комплексно; в-третьих, поэтапно; в-четвертых, согласованно с другими актами по социально-экономической политике государства.

Необходимо принять отдельный закон о бюджетном выравнивании, который: 1) включал бы установление пропорций регулирующих доходов (налогов) и охватывал бы только межбюджетные отношения; 2) устанавливал бы общие правовые основы регулирования отношений между центром и регионом; 3)технология «бюджетного регулирования».

Вопросы для самоконтроля

* + - 1. Каков перечень инструментов государственного воздействия на экономику регионов в условиях рыночных отношений?

1. Назовите основные элементы структуры Генеральной схемы развития и размещения производительных сил.
2. Каково содержание и структура районной планировки?
3. Какие микроинструменты применяются в Казахстане для регулирования регионального развития?

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 7. Региональная политика: сущность и основные направления**

**План**

7.1 Цель и задачи региональной политики.

7.2 Функции и принципы региональной политики

7.3 Структурирование региональной политики. Направления и приоритеты региональной политики

**7.1 Цель и задачи региональной политики**

Региональная политика является составной частью государственного регулирования. Она представляет собой комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения.

Региональная политика охватывает все важнейшие отрасли материального производства, занятость населения, размещение сферы обслуживания, стимулирование туризма и т.д.

Главная цель региональной политики заключается в сглаживании наиболее острых социальных и экономических диспропорций между отдельными регионами страны. Цели и задачи региональной политики различных государств не могут совпадать и варьируют в весьма широких пределах. Вместе с тем существуют общие, генерализованные цели, присущие региональной политики практически всех стран реализующих:

1) Создание и упрочение единого экономического пространства, и обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ государственности;

2) Относительное выравнивание условий социально-экономического развития региона;

3) Приоритетное развитие регионов, имеющих особо важно стратегическое значение для государства;

4) Максимальное использование природных, в т.ч. ресурсных особенностей региона;

5) Предотвращение загрязнения окружающей среды, экологизация регионального природопользования, комплексная экологическая защита регионов.

Для достижения указанных целей органы государственной власти и субъектов государства должны решить следующие задачи:

* Укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности;
*  Содействие развитию и углублению экономической реформы, формирование во всех регионах страны многоукладной экономики, становление региональных и общих рынков товаров, труда и капитала, рыночной и институционной инфрастуктуры;
*  Сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния, рационализации систем расселения;
*  Достижение экономического и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры экономики регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;
*  Развитие межрегиональных инфраструктурных систем;
*  Стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом; именно эти центры науки и высоких технологий могут стать точками роста хозяйства субъектов экономики;
*  Оказание государственной поддержки территориям экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, со сложными демографическими проблемами;
*  Разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими более эффективных методов регулирования.

Важной задачей региональной экономической политики является совершенствование экономического районирования государства. Реализация эффективной региональной экономической политики, региональное и общего прогнозирование невозможны без глубокого и всестороннего системного анализа современного экономического и социального развития регионов.

**7.2 Функции и принципы региональной политики**

Функции региональной политики вытекают из экономических преобразований и структурной перестройки экономики, межрегиональных различий в уровне жизни населения, динамике производственных показателей, финансовой ситуации. В ходе реформирования экономики происходит расслоение регионов по основным параметрам, характеризующим социально-экономическую ситуацию и глубину экономических реформ, возникают скрытые каналы территориального перераспределения ресурсов, в первую очередь финансовых. В результате этих процессов в одних регионах может наступить деградация всех сфер деятельности при относительно ускоренном развитии других регионов. Такие контрасты в региональном развитии обуславливают обострение социальной напряженности, углубление политического кризиса, усиление межнациональных конфликтов. Активная региональная политика может и должна противодействовать этим тенденциям.

По используемым механизмам функции региональной политики подразделяются на:

– Экономические – государственное регулирование инвестиций, дотаций, квот, льгот, субсидий. Дифференциация по отношению к северным, центральным, южным регионам страны обусловлена природными и социально-экономическими факторами развития регионов.

– Социальные – регулирование регионального развития, выравнивание межрегиональных различий в уровне доходов, безработицы, социальной инфраструктуре, транспортной сети; защите от дискриминации людей по месту жительства.

– Политические – включая внешнеполитические и внутриполитические.

Внешнеполитические функции региональной политики – обеспечение территориальной целостности, внешней безопасности. Внутриполитические – использование региональной политики как средства регулирования взаимоотношений между различными политическими блоками.

Структура региональной политики характеризует как взаимодействие структурных элементов, так и их взаимное влияние. Данная структурная модель приложима к любому региону различных стран мира и любому временному периоду.

К инструментам региональной политики относятся способы и средства, которые государство использует для решения региональных проблем – налоговые льготы, субвенции, кредиты, государственные заказы.

Реализация региональной политики предполагает разработку соответствующих документов, призванных определять основные направления социально-экономического развития территории. К числу таковых относят краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный прогнозы, отдельные целевые программы по наиболее актуальным проблемам. Эти документы не носят директивного характера, а отражают лишь систематизированное представление о вероятном состоянии экономики региона в перспективе. Такой взгляд в будущее позволяет предположить характер и масштабы возможных проблем, заблаговременно подготовиться к их разрешению.

Практическая реализация региональной политики основывается на следующих **принципах:**

- рационального сочетания интересов государства в целом и отдельных его регионов:

- согласованности действий регионов с основными принципами внешней политики и внешнеэкономической деятельности государства;

- взаимодействия хозяйствующих субъектов на основе эффективного межрегионального разделения труда и интеграции производства;

- экономической самостоятельности регионов в решении задач социально-экономического развития территорий, смягчения социальных последствий реформирования экономики и мобилизации необходимых для этих целей финансовых и производственных ресурсов;

- обеспечения социальных нормативов и гарантий населению регионов;

- ответственности региональных органов за уровень и качество жизни населения, рациональное использование минерально-сырьевых, земельных, водных и других ресурсов, воспроизводство растительного и животного мира.

**7.3 Структурирование региональной политики. Направления и приоритеты региональной политики**

Сердцевина региональной политики реализация экономических целей и задач государственной власти, даже в том случае, когда речь идет о внеэкономической сфере, механизм обеспечения, например, необходимых социальных или экологических стандартов неизбежно «упирается» в финансово-экономические рычаги. Таким образом, предлагаемое ниже структурирование региональной политики с точки зрения ее направленности носит в известной степени условный характер.

1. *Экономическая политика.* Необходимость смягчения региональных экономических диспропорций, а в ряде случаев - и достижения регионального экономического равновесия характерна для всех стран, как процветающих, так и входящих в известный список ООН наименее развитых стран мира. Механизм осуществления этих целей весьма развит и включает государственную финансовую помощь, привлечение местных ассигнований, в том числе частного капитала (путем предоставления инвесторам разного рода льгот и отсрочек выплат), законодательные мероприятия, финансовые ограничения, штрафные санкции и т. п. Разумеется, типичный, обобщающий опыт региональной экономической политики не исключает применения каких-либо частных случаев и форм регулирования или комбинированного использования сразу нескольких мер.
2. *Социальная политика.* В поле ее зрения находятся процессы и формы организации жизни людей и общественного производства с точки зрения условий труда, быта и отдыха человека и развития личности вообще. Социальные различия в жизни населения подавляющего числа государств колоссальны. Отсюда поиск путей выравнивания (сглаживания) уровней жизни между различными регионами и типами поселений (особенно между городом и селом), а также общее улучшение качества социальной среды составляют суть региональной социальной политики. К числу объектов такой политики относятся различные территориальные общности людей (профессиональные, этнические, конфессиональные, классовые и др.), их внутренняя структура, связи с производством и окружающей средой и т. д.

Поскольку грани в обществе весьма условны, объекты и процессы, имеющие отношение к региональной социальной политике, требуют интегрального подхода, включающего экономические, экологические и иные оценки. В этой связи предлагается экономическую и социальную политику различать не по объектам исследования, а по подходу и по конечному результату.

1. *Демографическая политика.* Строго говоря, демографическая политика является неотъемлемым ингредиентом социальной политики, однако настолько специфическим, что в литературе получила самостоятельный статус. Она означает активное вмешательство государства (с помощью экономических, административно-правовых и пропагандистско-профилактических мер) как в естественное, так и механическое движение (миграционные потоки) населения с целью достижения специфических для регионов целей.

В федеративных и политических странах демографическая политика нередко носит (или должна носить) дуалистический характер: в одних регионах она направлена на повышение рождаемости и естественного прироста населения, в других - на ограничение рождаемости и естественного прироста. Реализация региональной демографической политики с «разновекторной» направленностью в рамках многонациональных стран (в т. ч. в России) таит в себе опасность межэтнических и межконфессиональных коллизий и связана с большими трудностями.

1. *Экистическая* (поселенческая) *политика*. Как известно, экистикой называется теоретический раздел геопланировки - науки об эффективном использовании территории (территориальных ресурсов) конкретного региона путем оптимального размещения производств, коммуникаций и мест расселения с учетом природных, экономических, архитектурно-строительных и инженерно-технических факторов и условий. Ограниченность территории многих западноевропейских государств понуждает их правительства и органы местного самоуправления уделять особое внимание вопросам рационального использования земельных участков как в городской, так и сельской местности. Широко используются финансово-экономические рычаги (дифференциованная штата за землю, налоговые коэффициенты и т. д.) и административно-правовые санкции.
2. *Экологическая политика.* Усиливающаяся концентрация производства, диктуемая объективными потребностями его развития, урбанизация и скученность населения, широкое применение синтетических материалов, которые не могут быть трансформированы природой, привели к резко возросшей нагрузке на окружающую среду. Опаснейшее нарушение естественного круговорота веществ и энергетических потоков в биосфере, а также повреждение ее регенерационных механизмов поставили человечество фактически на грань глобального коллапса. При этом становится очевидным, что прежние природоохранные действия типа «латания и штопанья дыр» уже не в состоянии сколько-нибудь надежно улучшить ситуацию: нужны принципиально новые подходы, основанные на тесном союзе науки и практики.

Ясно, что детериорация (то есть ухудшение качества окружающей среды) носит ярко выраженный региональный характер, что связано как с различиями в хозяйственной специализации стран и регионов, так и неодинаковыми возможностями государств регулировать качество экологической среды. В этой связи проведение целенаправленной региональной экологической политики становится императивом.

1. *Научно-техническая политика*. В сферу региональной научно-технической политики попадают условия и факторы размещения центров научных исследований, взаимосвязи между местами концентрации НИОКР (научно-исследовательских и конструкторских разработок) и размещением производительных сил, территориальные формы соединения науки и производства (в т.ч. технополисы и технопарки), региональные перемещения научных кадров (в т. ч. «утечка мозгов») и т. п.

Структурирование региональной политики может производиться иначе: все зависит от критерия, положенного в его основу. Так, иногда различают следующие виды :

1. по целям (политика выравнивания уровней развития регионов, максимальное использование местных ресурсов и т.д.);
2. по механизму (автоматическая, то есть распределение по формуле; проблемная, то есть – по спецпрограммам, целевая, то есть - по конкретным регионам);
3. по средствам (финансовая помощь, льготы, штрафы и т. п.; административная: разрешения и запреты; инфраструктурная сооружение дорог и т.д);
4. по адресату (региональные власти, фирмы и организации, отдельные граждане) и т. д.

В соответствии с целями и задачами peгиональной политики выделяются следующие ее основные направления:

- поддержание производства и увеличение выпуска продукции, пользующейся спросом на внешнем и внутреннем рынках, наращивание экспортного потенциала регионов;

- постепенное свертывание экономически бесперспективных производств с усилением экологического контроля;

- формирование новых (межрегиональных) организационных структур, технологически взаимосвязанных производств в целях концентрации капитала и оживления производственной деятельности на крупных предприятиях базовых отраслей промышленности;

- поддержка развития местного предпринимательства, особенно малого и среднего бизнеса в целях сохранения занятости населения и создания новых рабочих мест, увеличения предложения товаров и услуг на местном рынке;

- создание благоприятных условий дня привлечения инвестиций, в том числе прямых иностранных инвестиций, прежде всего, в сферу материального производства и региональную инфраструктуру;

- формирование финансовых ресурсов региона, системы институциональных инвесторов, способных аккумулировать накопления и эффективно обращать их в инвестиции.

Для определения республиканских региональных приоритетов используется общепринятая типология, согласно которой выделяется три региона с позиции формирования новой налоговой и бюджетной политики:

1-я группа - регионы, имеющие душевые доходы, превышающие средне-республиканский уровень доходов (Акмолинская, Актюбинская, Восточно-Казахстанская, Карагандинская, Мангистауская, Павлодарская области и г.Алматы.).

2-я группа - регионы, имеющие близкий к среднереспубликанскому уровню доходов (Атырауская, Жезказганская, Северо-Казахстанская области).

3-я группа - регионы, для которых характерен самый низкий уровень среднедушевого дохода (Алматинская, Жамбылская, Западно-Казахстанская, Кызылординская и Южно-Казахстанская области).

Согласно приводимой типологии, в число приоритетов территориального развития республики входят регионы 1-й и 2-й гpyпп. Hа регионы с высоким уровнем развития (по казахстанским меркам), так называемые «лидеров», на территории которых сосредоточен основной экономический и промышленный потенциал, возлагаются большие надежды по выводу экономики республики из кризиса и дальнейшему ее росту.

Регионы 3 группы - отсталые области с низким уровнем социально-экономического развития, так называемые "аутсайдеры", должны быть в центре внимание в силу необходимости оказания им государственной поддержки.

С целью выделения внутрирегиональных приоритетов и конкретизации механизмов реализации рыночных процессов используется типология по принципу специализации регионов, в соответствии с которой выделяются четыре группы регионов.

**Первая группа** - регионы, обладающие уникальными запасами мине­ральных ресурсов стратегического характера и достаточно высоким импульсом в интенсивном развитии научно-производственного потенциала, способные ускоренными темпами интегрировать экономику республики в мировое хозяйство, но имеющие экономическую и социальную отсталость аула и села, а в большинстве из них - неблагоприятную серьезную экологическую обстановку.

Приоритетными для этой группы регионов являются следующие проблемы:

• интенсивное освоение богатых месторождений стратегических видов сырья (углеводородного, хромитов, калийных солей, золота, серебра, меди, свинца, цинка, фосфатов, боратов, никеля, кобальта и др.) на базе внедрения новейших технологий добычи и комплексной переработки углеводородного и минерального сырья;

• создание высокоразвитой производственной, социальной и рыночной инфраструктуры, отвечающей мировым стандартам и определяющей благоприятный инвестиционный климат для отечественных и иностранных инвесторов (строительство гостиниц, зданий под офисы, международных портов и причалов, аэропортов, сечей связи, сети автодорог и железнодорожного транспорта, обеспечивающих выход на внешние международные рынки).

**Вторая группа -** регионы с высоким научно-производственным потенциалом, ярко выраженной специализацией отраслей тяжелой индустрии, достаточно благоприятными экономическими условиями для создания высокотехнологических наукоемких производств, в основном самообеспеченные природными ресурсами.

Приоритетными направлениями реформирования экономики этих регионов должны стать:

- дальнейшая реконструкция имеющегося крупного производственного потенциала как базы технико-технологического прорыва и формировании экспортного потенциала, в том числе путем привлечения иностранных инвестиций;

- организация выпуска новой наукоемкой продукции, машин и оборудо­вания на базе новейших технологий - средств электроники, информатизации, автомобилестроения, выпуска приборов и систем автоматизированного управления и др.

- создание новых организационных форм управления крупными предприятиями ведущих отраслей промышленности, обеспечивающих оживление и подъем их производства, в том числе путем передачи предприятий в управление зарубежным и отечественным фирмам, привлечение иностранных консалтинговых фирм и специалистов, формирование рационального уровня территориальной организации производственной и социальной инфраструктуры, создание материальной базы по сбалансированию потребительского рынка.

**Третья группа** - регионы, агропромышленные комплексы которых являются ведущими в формировании продовольственного фонда страны, приоритетными направлениями их социально-экономического развития*:*

- осуществление эффективной специализации производства сельскохозяйственной продукции;

- создание системы лизинга передовой сельскохозяйственной техники;

- преодоление диспропорций в развитии различных сфер деятельности региональных АПК;

- организация широкой сети небольших предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья и современной индустрии по его хранению и целях формирования устойчивого продовольственного комплекса республики;

- создание необходимой производственной и социальной инфраструктуры, укрепление материально-технической базы сельского хозяйства и отраслей промышленности, производящих предметы потребления в целях сбалансированного развития потребительского рынка. Для трудоизбыточных регионов этой группы целесообразно, наряду с небольшими предприятиями по переработке сельскохозяйственного сырья, развитие малого и среднего бизнеса в целях создания новых рабочих мест и смягчения проблем занятости населения.

**Четвертая группа** - депрессивные peгионы, имеющие экстремальные почвенно-климатические, социально-экономические условия, жестко лимитирующие возможность экономического маневра, крайне нерациональную отраслевую структуру хозяйства, а также районы экологического кризиса. В этих регионах нарушения сложившихся хозяйственных связей, экономический и социальный спад достигли критического уровня, они не могут выйти из него собственными усилиями.

Приоритетными для данной группы регионов являются следующие проблемы:

- предотвращение процесса углубления экологического кризиса;

- коренная реконструкция хозяйственного комплекса с учетом использования местных ресурсов, опыта и традиций проживающего здесь населения, создание первичных звеньев по промышленной переработке имеющегося сельскохозяйственного сырья в отдаленных сельских районах;

- принятие конкретных мер по созданию материальной основы для повышения уровня и качества жизни проживающего здесь населения;

- привлечение зарубежной технической и гуманитарной помощи и ее эффективное использование.

**Вопросы для самоконтроля**

* + - * Каковы принципы государственной региональной политики?
      * Каковы цели региональной политики в экономической сфере?
      * Каковы цели региональной политики в социальной сфере?
* Проведите ранжирование целей регионального регулирования.
* Определите понятие регионального экономического пространства.
* Каков перечень объектов государственного регулирования экономики в регионе?
* Каковы структурные составляющие регионального экономического интереса?
* Каковы каналы воздействия носителей и выразителей хозяйственных интересов на государственную экономическую политику?
* Дайте перечень важнейших хозяйствующих субъектов региона.
* Определите типы регионального развития и дайте их основные характеристики.
* Каковы причины и факторы дифференциации социально-экономического развития регионов?
* Определите пути снижения дифференциации регионов.
* Каковы основные принципы поддержки депрессивных регионов?
* Назовите средства (пути) санации региона.
* Каково соотношение понятий: «саморазвитие», «самоокупаемость», «самофинансирование» и «самоуправление» региона?
* Каковы средства экономической поддержки регионов со стороны федерального центра?

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 8. Региональная бюджетно-налоговая система**

**План**

8.1 Бюджет региона: содержание, формирование, финансовое управление

8.2 Основы построения региональных бюджетных систем

8.3 Совершенствование финансово-бюджетных отношений в регионе

**8.1 Бюджет региона: содержание, формирование, финансовое управление**

Бюджет любого уровня - это основополагающий документ, определяющий систему взаимоотношений в сфере государственных или муниципальных финансов. По существу он является программой производства и перераспределения общественных благ.

Экономическое содержание и сущность бюджета обусловлены природой и функциями государства, нуждающегося в денежных ресурсах для осуществления своих функций.

Государственный бюджет рассматривают в совокупности: как объективную экономическую категорию (обусловленную функциями государства), как систему денежных отношений, как основной централизованный фонд денежных средств, как основной финансовый план государства, как важнейший финансовый регулятор (инструмент государственной финансовой политики), как показатель движения денежной наличности, ежегодных доходов и расходов государства.

Бюджет можно охарактеризовать с нескольких позиций, отражающих комплексность, присущую понятию "бюджет". Исходя из ресурсного признака, бюджет следует рассматривать как фонд денежных средств государства, образованный посредством обособления части валового внутреннего продукта, из финансового - как совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием централизованных денежных фондов государства в процессе перераспределения валового внутреннего продукта; из правового - как юридически оформленный документ, необходимость которого обусловлена требованиями рационального ведения хозяйства, учета источников доходов, направлений и объемов расходования средств; из функционального - как инструмент финансовой политики государства, функционирующий через систему налоговых ставок и льгот, политику государственных расходов, что оказывает определяющее влияние на социально-экономические процессы, происходящие в стране.

Региональный бюджет, являясь одним из основных инструментов перераспределения национального дохода осуществляет регулирование территориальных пропорций общественного воспроизводства, прежде всего в части установления равновесия между величиной созданного продукта и объемом конечного потребления территории, обеспечивая необходимый уровень доступности региональных благ.

Объем ресурсов, концентрируемый в региональных бюджетах, задает объективные границы возможности региона осуществлять свободное волеизъявление в решении всех вопросов внутренней жизни и управлении собственным хозяйством. В условиях, когда формирование региональных бюджетов сосредоточено на проблемах текущего финансирования и не предусматривает прямых инвестиционных вложений в перспективные отрасли региона, нельзя признавать эффективным бюджетное воздействие на развитие территории.

С позиции системного подхода элементами бюджетной системы являются различные бюджеты, но четко не определено, что является системообразующей связью бюджетов.

Поскольку главной формой финансовых взаимосвязей, обеспечивающей существование бюджетной системы, являются межбюджетные отношения, то бюджетная система - это основанная на государственном устройстве, регулируемая нормами права совокупность бюджетов всех уровней власти и бюджетов государственных внебюджетных фондов, находящихся во взаимосвязи друг с другом в процессе межбюджетных отношений.

Компромисс интересов центра и регионов достигается при условии обеспечения самостоятельной финансовой базы регионов, при недостаточности которой применяются различные формы межбюджетных отношений, оказывающих непосредственное влияние на финансовую устойчивость бюджетов субъектов государства.

Оптимальное распределение доходных источников между уровнями бюджетной системы выражается в сокращение доли регулирующих налогов и безвозмездной помощи, увеличении собственных доходов, и, следовательно, сокращении финансовой зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих. В этой связи межбюджетные отношения следует определить как отношения распределения расходных полномочий и доходных источников между различными бюджетами, а также оказания различных форм финансовой помощи в целях повышения финансовой устойчивости бюджетов всех уровней.

Формирование бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, предполагает последовательное и взаимосвязанное управление его доходами и расходами.

Однако в зависимости от принятой концепции управления общественными финансами приоритеты решения возникающих проблем могут смещаться в ту или иную сторону. Так, концепция текущего сбалансированного бюджета исходит из достижения целей бюджетной политики в условиях жестких ограничений величины потенциальных доходов и источников финансирования бюджетного дефицита. Показатели бюджета в этом случае задаются состоянием экономики, но не являются инструментами стимулирования экономического роста.

Учитывая размеры бюджетного фонда, участие в его формировании большого числа субъектов, сложность точного прогноза рыночной конъюнктуры, существует высокий риск адекватной оценки плановых бюджетных показателей. Поэтому в ходе исполнения регионального бюджета нередко приходится уточнять бюджетные показатели, исходя из объема поступивших и планируемых к поступлению до конца финансового года доходов. В данном случае ведущую роль играют именно налоговые доходы, динамика которых задает параметры изменения расходов.

Важно отметить, что бюджеты субъектов государства - это один из главных каналов доведения до населения конечных результатов общественного производства. В последнее время все большее значение придается роли субъектов государства в решении социальных и экономических вопросов, что требует эффективности использования бюджетных средств. Важным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов является бюджетирование, ориентированное на результат, поскольку оно в корне меняет не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления бюджетными расходами. При бюджетировании особая роль отводится мониторингу качества предоставления бюджетных услуг и эффективности бюджетных расходов.

Важными условиями для реализации бюджетирования, ориентированного на результат, являются:

- стабильность структуры расходов бюджета субъекта государства в среднесрочном периоде;

- обязательность ежегодного осуществления запланированного объема расходов бюджета;

- минимизация дефицита бюджета;

- исполнение бюджетной дисциплины.

Основные функции, которые призвана выполнять бюджетная система региона, можно сформулировать следующим образом:

• создание условий повышения уровня и качества жизни на селения региона;

• содействие справедливому распределению доходов между отдельными группами населения, проживающего на территории региона;

• развитие деловой активности в регионе путем направления региональных инвестиций, подконтрольных администрации, в «точки роста» регионального хозяйственного комплекса через бюджет развития региона или путем прямых государственных инвестиций;

• выравнивание условий предпринимательства в территориальных образованиях региона путем развития производственной, социальной и рыночной инфраструктур.

Эти функции носят общий характер и действенны в любых странах и условиях.

Концепция формирования финансовой политики основана на признании необходимости формирования таких финансовой базы региона и системы налогообложения, которые способствовали бы развитию рыночной экономики и социальной инфраструктуры и одновременно обеспечивали бездефицитность бюджетов и достижение финансовой стабилизации и предпосылки последующего экономического роста. Бюджетная система региона включает в себя консолидированный бюджет и внебюджетные фонды. Консолидированный бюджет региона включает в себя непосредственно сам бюджет региона, бюджеты городов регионального подчинения, а также консолидированные районные бюджеты, каждый из которых объединяет административно входящие в со став района бюджеты местных органов власти.

Важнейшей частью бюджета региона является региональный бюджет развития, который отражает возможности государственного воздействия на инвестиционный процесс в регионе.

Целями разработки бюджета развития региона являются:

• поддержка важных (приоритетных) для экономики региона инвестиционных проектов;

• финансирование неэффективных, но насущно необходимых мероприятий по развитию экономики региона;

• предоставление возможности получения гарантий под кредиты на реализацию эффективных инвестиционных проектов.

Бюджет развития региона является составной частью регионального бюджета, средства которого используются для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Денежные средства, направленные в бюджет развития региона за счет внутренних средств, не подлежат секвестру в течение финансового года.

Средства бюджета развития формируются за счет следующих источников:

• внутренних и внешних заимствований региона на инвестиционные цели;

• части доходов республиканского бюджета от использования и продажи имущества, находящегося в республиканской собственности;

• части доходов республиканского бюджета от использования и распоряжения объектами республиканской собственности;

• доходов республиканского бюджета от ранее произведенных бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности;

• сумм инвестиционных налоговых кредитов в части налоговых платежей, подлежащих зачислению в бюджет региона.

Денежные средства бюджета развития региона направляются на следующие цели:

• финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе;

• исполнение обязательств региона по предоставленным инвесторам государственным гарантиям за счет средств бюджета развития.

Направление денежных средств бюджета развития на финансирование инвестиционных проектов осуществляется исключительно на конкурсной основе на условиях возвратности, платности и срочности. Следует отметить, что успешность экономических преобразований по пути создания современной экономической системы во многом определяется состоянием рыночной инфраструктуры региона. К числу важнейших элементов рыночной инфраструктуры относится банковская система региона.

**8.2 Основы построения региональных бюджетных систем**

Региональная бюджетная система — это составная и обособленная в рамках закона часть общегосударственной бюджетной системы, включающая консолидированный бюджет региона, его региональную часть, бюджеты территориальных образований, входящих в регион, а также внебюджетные фонды региона. Вне зависимости от меры автономности субъекта бюджетная система региона составляет именно часть целого (пока существует целостность государства) и отражает степень централизации и децентрализации, баланс центробежных и центростремительных сил. В то же время она — гарант региональной самостоятельности и ответственности.

Консолидированный бюджет региона включает в себя непосредственно сам бюджет, бюджеты городов областного подчинения, бюджеты районов, каждый из которых объединяет входящие в состав района бюджеты местных органов власти. Структура, набор подсистем и внутренние взаимосвязи большинства региональных бюджетных систем повторяют структуру и взаимосвязи соответствующих административно-территориальных единиц, их уровней и органов управления. Данные системы, отражая территориальную организацию государства, могут стать искусственными и малополезными, если лишь формально отвечают этой организации, особенно если последняя есть выражение не исторического развития, а конъюнктурно-политических решений.

Необходимые условия реализации задач повышения эффективности региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере:

• бездефицитность бюджетов большинства субъектов;

• законодательное разграничение полномочий между органами государственной власти субъектов, а также органами местного самоуправления по осуществлению социально-экономической политики, формированию доходных и расходных частей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;

• возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциалы каждого субъекта;

• сбалансированность бюджетов всех уровней;

• право — в пределах собственных финансовых ресурсов — самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;

• контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из государственного бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

При установлении рациональных распределительных отношений между различными уровнями государственного управления используются различные подходы: договорный, избирательный, уравнительный. Договорный подход основан на заключении центром индивидуальных договоров с каждым из субъектов об условиях (нормах, пропорциях) разделения бюджетных доходов в целом или разных видов налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты. Такой подход вносит демократическое начало в управление финансами. Но трудно применить его в условиях, когда запросы субъектов на свою долю в консолидированном бюджете намного превосходят бюджетные возможности. Избирательный подход основывается на выделении регионов, пользующихся селективной поддержкой. За ними признаются особые права на использование бюджетных средств и получение налоговых поступлений. Негативные стороны этого метода — отсутствие обоснованных критериев предпочтений, возможность волюнтаристских подходов и нарушения принципа социальной справедливости. Уравнительный подход опирается на изложенный выше принцип выравнивания социально-экономического положения разных регионов посредством перераспределения бюджетных средств в пользу субъектов, находящихся в невыгодных, неблагоприятных условиях.

Финансовая политика региона должна строиться с учетом всех финансовых потоков, образующих его финансовый Потенциал, и целесообразности всех расходов. Формирование финансового потенциала неразрывно связано с налоговой политикой, с ее действенностью и способностью влиять на развитие предпринимательской сферы.

Задачами управления финансами в регионе являются: достижение материально-финансовой сбалансированности социально-экономического развития региона, мобилизация свободных финансовых ресурсов, контроль за соблюдением пропорции между денежными доходами населения и возможностями потребительского рынка, создание условий для нормального денежного оборота. Экономическая самостоятельность в управлении региональной экономикой требует существенного изменения подхода к распределению и перераспределению созданной чистой продукции региона.

Финансовые отношения в регионе строятся на их тесной связи с развитием производства, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Укрепление финансовой базы региона предполагает прежде всего развитие предпринимательской активности.

Основными элементами построения рациональной системы финансовых связей региона являются следующие.

1. Установление материально-финансовой сбалансированности, которая достигается путем разработки двух взаимосвязанных документов: финансового баланса региона и регионального бюджета. Материально-финансовая сбалансированность социально-экономического развития региона означает согласованность материальных и финансовых пропорций в процессе функционирования и развития регионального хозяйственного комплекса.

2. Мобилизация свободных финансовых ресурсов, которая позволяет решить проблему обеспечения развития и расширения производства за счет внутренних возможностей. До последнего времени такая задача на региональном уровне практически не сто яла, так как само понятие свободных финансовых ресурсов было более чем условно: подавляющая часть доходов предприятий изымалась в централизованные и ведомственные фонды, а свободные средства населения не могли быть использованы для расширения хозяйственной деятельности. Возможность получения государственных капитальных вложений не стимулировала использование кредитных ресурсов, доля которых в инвестициях не превышала 1%.

3. Контроль за соблюдением пропорции между денежными доходами населения и возможностями потребительского рынка. Эта пропорция всегда находилась в центре внимания региональных органов управления. Разрыв между денежными доходами и расходами населения, утверждаемым планом товарооборота и централизованно выделяемым товарным покрытием означает разрыв между спросом и предложением, который необходимо было сократить за счет так называемых внутренних резервов (повышение производства товаров и услуг на подведомственных предприятиях и в организациях, вовлечение различными способами в это производство предприятий союзного и республиканского подчинения). В рыночной экономике понятие контроля приобретает совершенно другой смысл и означает упреждающее реагирование с помощью рычагов, которыми располагают региональные органы, на ситуацию на потребительском рынке с целью интенсификации производства одних товаров и услуг и сокращения других.

4. Создание условий для нормального денежного оборота.

Эта задача решается путем разработки кассового плана, призванного поддерживать зависимость между заработной платой и другими денежными выплатами населению и результатами деятельности торговли и сферы обслуживания. Анализ выполнения кассового плана позволяет дать качественную и количественную оценку состояния экономики в регионе, эффективности воспроизводственных процессов. Невыполнение кассового плана свидетельствует о нарушении материально-финансовых пропорций, разрывах в непрерывном процессе кругооборота денежных средств и товаров, что проявляется либо в отсутствии денег для своевременной выплаты заработной платы, либо в росте товарных запасов.

5. Обеспечение материально-финансовой сбалансированности инвестиционных процессов в регионе. Решение этой задачи во многом зависит от экономической структуры региона и возможностей развития материально-технической базы непроизводственной сферы. Отсутствие рынка подрядных работ, с одной стороны, и рынка финансовых ресурсов — с другой, привело в конечном счете к огромному количеству долгостроев, замороженных строек, омертвлению средств, технической отсталости новых предприятий, технология которых устаревает за десятилетия строительства. Создание финансовой системы, адекватной рыночной экономике, не может ограничиться формальным изменением существующих финансовых структур и их связей с различными звеньями экономики. Достижение сбалансированности материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций в экономике региона осуществляется путем разработки финансового баланса региона и регионального бюджета.

**А.** Финансовый баланс региона отражает все имеющиеся в регионе источники финансовых ресурсов и направления их использования. В доходной части финансового баланса выделяются пять основных групп источников, различающихся механизмом образования:

• доходы, образующие местный бюджет (нормативы, лежащие в основе образования этих доходов, регулируются государством);

• рентные платежи за используемые природные ресурсы, определяемые качеством ресурсов и условиями их добычи, что обусловливает необходимые затраты;

• поступления из вышестоящих бюджетов, определяемые долей региона в использовании средств, связанных с реализацией функций государства;

• внебюджетные средства как результат вторичного распределения доходов предпринимателей и населения, образуемые преимущественно на добровольной основе;

• заемные средства, привлекаемые для развития рынка и рыночных отношений в регионе.

В расходной части финансового баланса отражаются направления использования иммобилизованных финансовых ресурсов на различные социально-экономические нужды. Расходная часть финансового баланса охватывает затраты, связанные с расширенным воспроизводством элементов региональной системы, с финансированием социальной сферы и с обеспечением участия в формировании финансовой базы других государственных экономических структур (вышестоящих бюджетов, бюджетов министерств и ведомств). Анализ сводного финансового баланса региона позволяет:

• выделить три группы доходов: а) доходы, которые образуются за счет распределения и перераспределения доходов предприятий, организаций и населения данного региона, — собственные доходы;

б) заемные средства — долгосрочные и краткосрочные кредиты;

в) средства, выделяемые из других бюджетов, — вышестоящих и ведомственных;

• установить величину поступлений средств от населения, их роль в общей величине финансовых ресурсов региона и распределение между бюджетами;

• установить структуру расходов финансовых средств и участие региона в формировании других бюджетов;

• ответить на вопрос о способности региона существовать в условиях самофинансирования.

**Б.** Региональный бюджет — инструмент прямого активного вмешательства государственных органов региона в процесс социально-экономического развития региона: его производственной и социальной сфер. На всех уровнях территориальной системы главным источником финансирования социальных и природоохранных мероприятий, создания социально справедливых условий для проживания на данной территории является региональный бюджет, основным источником пополнения которого служат налоги. Реализация на практике принципа экономической самостоятельности региона существенно меняет роль регионального бюджета в финансовом обеспечении региональных программ социально-экономического развития. Во-первых, этот бюджет становится основным источником финансирования развития социальной сферы и инфраструктурного обустройства территории. Во-вторых, доходная часть регионального бюджета реально ставится в зависимость от эффективности хозяйственной деятельности на территории. Причем у региональных органов власти появляются рычаги воздействия на общеэкономическую обстановку в регионе и возможности активизации предпринимательской деятельности. К таким рычагам прежде всего относятся арендные платежи за используемую территорию и помещения, налоги на доходы кооперативов и малых предприятий, местные налоги. Доходная часть формируется за счет распределения и перераспределения созданного ВРП. Она включает платежи из прибыли предприятий и организаций, налог на добавленную стоимость, налоги с населения, средства, выделяемые региону при перераспределении ресурсов, остающихся у предприятий и организаций, а также при перераспределении средств вышестоящих бюджетов. На выбор рациональной экономической политики региона существенное влияние оказывают объективно складывающиеся отношения между уровнем ставок налогообложения и фактическим поступлением налогов в бюджетную систему региона. Эта связь исследована американским экономистом Артуром Лаффером.

Кривая Лаффера — зависимость между налоговыми ставками и объемом налоговых поступлений, а также выявляющая налоговую ставку, при которой налоговые поступления достигают максимальных значений. А.Лаффер построил количественную зависимость между изменением налоговых ставок и доходами бюджета в виде параболической кривой: по мере роста ставки налога от нуля до 100% налоговые поступления также увеличиваются до некоторого максимального уровня, затем их рост несколько замедляется, и далее следует либо плавное снижение налоговых поступлений, либо их резкое падение. Снижение налоговых поступлений объясняется, по мнению А. Лаффера, тем, что более высокие налоговые ставки сдерживают экономическую активность, в результате чего сокращается налоговая база.

Высокие налоговые ставки, кроме того, побуждают налогоплательщиков использовать различные легальные (налоговое планирование) и нелегальные (теневые) способы уклонения от уплаты налогов. Более низ кие ставки налогов, напротив, создают дополнительные стимулы к работе, инвестициям и инновациям и, как следствие, к подъему национального производства. Расширение налоговой базы в этих условиях позволяет поддерживать фискальные доходы на прежнем уровне даже при снижении налоговых ставок.

**8.3 Совершенствование финансово-бюджетных отношений в регионе**

Политика налогообложения выполняет ряд функций: социальную, определяющую общую целевую направленность налоговой системы; фискальную, обеспечивающую полное и своевременное поступление налогов в бюджеты всех уровней; регулирующую; перераспределительную; контрольную; стимулирующую.

Для укрепления финансовой базы местных бюджетов часть прибыли предприятий государственного значения поступает в их фонды. Аналогично из государственного бюджета финансируются предприятия и учреждения государственного подчинения, из местных бюджетов — предприятия, находящиеся в ведении местных органов власти. Значительная часть налогов и доходов зачисляется в бюджеты по принципу территориальной принадлежности плательщиков. В частности, в местные бюджеты поступает подоходный налог с граждан, проживающих на территории данного органа власти. Одновременно из местных бюджетов финансируются предприятия, организации, относящиеся к коммунальной собственности, и учреждения непроизводственной сферы (школы, детские дошкольные учреждения, больницы, поликлиники и т.д.), расположенные на территории данного местного органа власти.

Ближе к текущим задачам обеспечения саморазвития региона стоит бюджетное регулирование размеров финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц, субъектов хозяйственной деятельности, предприятий, предпринимателей, самодеятельных домашних хозяйств. Регулируя в рамках своей компетенции налоги и налоговые ставки, льготы, платежи, санкции, региональные и местные органы власти способны существенно влиять на финансовое положение хозяйствующих субъектов и тем самым — усиливать или ослаблять стимулы к развитию производства на территории региона.

Остается нерешенной проблема распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней. Автономность и свобода в бюджетных отношениях — цель региональных властных структур. Мировой опыт демонстрирует широчайший спектр возможностей в этой сфере, но он одновременно свидетельствует и о том, что «свобода» или «несвобода» региональных бюджетных систем — отнюдь не абсолютные понятия. Они применимы только в контексте политических, экономических и идеологических институтов общества и должны устанавливаться в соответствии с ними.

В странах с сильными демократическими традициями действует принцип, когда региональные (или местные) органы власти имеют в некоторых вопросах неограниченные полномочия, но руководители этого органа власти (местные депутаты) несут при этом персональную ответственность перед своим населением. Путем распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами решаются следующие задачи:

• достижение сбалансированности доходов и расходов каждого бюджета;

• создание условий заинтересованности местных органов власти в выполнении планов поступлений общегосударственных доходов и налогов;

• равномерность поступления доходов в бюджет в течение года во избежание временных кассовых разрывов бюджета для своевременного финансирования всех предусмотренных мероприятий;

• приоритет государственного бюджета в финансировании общегосударственных программ и мероприятий по руководству экономикой, координации деятельности всех сфер общественного воспроизводства, в перераспределении финансовых ресурсов между территориями для выравнивания уровней их развития. Решение этой проблемы должно базироваться на единых принципах построения и организации бюджетной системы, а также на учете необходимости создания и достаточности финансовой базы каждого уровня государственной власти для нужд осуществления их функций в соответствии с разделением их компетенции и ответственности. В основу распределения доходов и расходов между бюджета ми положены принципы значимости, подчиненности (подведомственности предприятий, объединений, организаций и учреждений), территориальности.

В мировой практике известны три основных подхода к требованиям регионов о предоставлении особого экономического режима. Первый — «индивидуально-договорный подход», когда центр договаривается с каждым регионом в отдельности о распределении налоговых поступлений (например, Россия). Второй подход связан с созданием «специальных бюджетных режимов», в рамках которых отдельным регионам предоставляются особые права в вопросах налогов и расходов (например, Китай). Третий подход основан на «нормативно-расчетной формуле субсидий», которая обычно составляется с целью хотя бы частичного выравнивания бюджетных условий регионов, причем немногие из стран, применяющих данный подход, учитывают при разработке соответствующей формулы требования отдельных регионов (например, Индия).

В тех случаях, когда собственные доходы и отчисления от государственных доходов и налогов не обеспечивают сбалансирование доходов и расходов бюджетов, применяются дотации, субсидии и субвенции (трансферты) из вышестоящих бюджетов. Для решения проблемы финансовой поддержки бюджетов депрессивных регионов регионы страны необходимо разделить на группы:

1) регионы, в которых высокая зависимость от государственной помощи определяется плохим финансовым управлением, — здесь нужны реформы, внедрение образцовой практики (возможно, их придется инициировать введением государственного управления);

2) регионы, в которых депрессивная ситуация возникла по объективным обстоятельствам, — здесь центру придется напрямую взять на себя ответственность за выполнение государственных обязательств с возможным введением особого статуса «территорий ограниченной финансовой самостоятельности». Целесообразно инициировать создание наряду с механизмом вертикального выравнивания еханизма горизонтального выравнивания, в котором «богатые» регионы осуществляют по некоторой методике трансферты в бюджеты «бедных» регионов.

Важным принципом функционирования Фонда финансовой поддержки регионов является обеспечение объективности и прозрачности распределения его средств. Для этого необходимо:

• определить показатель доходного потенциала территории;

• уточнить показатель объективных подушевых бюджетных потребностей;

• стимулировать налоговые усилия территорий (для этого производить не полное, а относительное подушевое выравнивание).

Еще одна проблема — разработка методов поддержки муниципальных образований из регионального бюджета. Для обеспечения объективности и прозрачности процесса поддержки муниципальных бюджетов используется методика расчета суммы финансовой помощи (трансферта) бюджетам городов и районов.

Бюджетная самообеспеченность региона предполагает опору региона в основном на собственные возможности и источники поступлений в региональный бюджет, которые соизмеряются с расходами, достаточными для обеспечения уровня благосостояния населения, осуществления соответствующих социально-экономических программ. Традиционные источники пополнения финансовых ресурсов региона в виде государственных дотаций, налоговых поступлений от государственных предприятий промышленности и сельского хозяйства в настоящее время резко сократились. Говоря о бюджет ной политике в регионах и отмечая необходимость проведения линии на бюджетное самообеспечение, общепризнанным считают, что такая политика не должна проводиться изолированно, вне связи с бюджетными и финансовыми отношениями. Региональное бюджетное самообеспечение сможет реализовать себя как жизнеспособная реальная политика только при условии обеспечения центром равных возможностей регионам, особенно на ее старте. В настоящее время наряду с механизмом вертикального выравнивания целесообразно инициировать создание механизма горизонтального выравнивания, в котором «богатые» регионы осуществляют по некоторой методике трансферты в бюджеты «бедных» регионов.

Сложившаяся в настоящее время практика принятия решений о финансовой поддержке регионов не в полной мере учитывает реальный уровень благосостояния населения, качества жизни, состояние отраслей экономики, уровень развитости инфраструктуры, степень использования налогового потенциала региона. В практике экономического анализа используются следующие показатели финансовой обеспеченности и бюджетной самодостаточности развития субъектов:

• объем финансовых ресурсов на душу населения;

• средний душевой доход;

• средний бюджетный доход на душу населения;

• средний бюджетный расход на душу населения;

• средняя заработная плата;

• стоимость потребительского набора;

• удельный вес потребительского набора в среднедушевых до ходах;

• прожиточный минимум.

Эти показатели, рассчитанные по конкретному региону, сравниваются с соответствующими средними значениями по стране и по регионам соответствующей группы. Если эти показатели по региону ниже, чем в среднем по группе, то считается, что финансовая обеспеченность региона находится на недостаточном уровне. Данный подход к оценке, основывающийся на принципе выравнивания финансового положения регионов по среднему значению, применяется в настоящее время, но в условиях кризиса финансовой системы и экономики он вряд ли может использоваться.

Вопросы для самоконтроля

**1.**  Каковы основные принципы построения финансовых отношений в регионе?

2. Перечислите факторы, содействующие аккумулированию свободных финансовых ресурсов предпринимателей и населения в регионе.

3. Каковы принципы осуществления рациональной финансовой политики в регионе?

4. Определите понятие бюджетного федерализма.

5. Назовите основные проблемы практической реализации идей бюджетного федерализма.

6. Каковы функции региональных бюджетных систем?

7. Каковы принципы формирования бюджетной системы региона?

8. Каковы методы составления регионального бюджета?

9. Назовите пути решения проблемы дефицита регионального бюджета

10. Каковы инструменты реализации бюджетного федерализма?

11. В чем состоят проблемы распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней?

12. Каковы, на ваш взгляд, методы поддержки муниципальных образований?

13. Каков порядок исчисления величины трансфертов из регионального в нижестоящий бюджет?

14. Каковы основные направления совершенствования налоговой системы региона?

15. Каковы пути финансовой поддержки бюджетов депрессивных регионов?

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 9. Планирование и прогнозирование развития экономики регионов**

**План**

9.1 Сущность и условия программно-целевого регулирования

9.2 Региональные программы

**9.1 Сущность и условия программно-целевого регулирования**

Региональное планирование и прогнозирование являются составной частью системы государственного управления практически всех стран. Основное внимание в региональном планировании обычно уделяется планированию инфраструктуры, устойчивому развитию городских и сельских территорий, охране окружающей среды. Это связано с тем, что именно в этих областях особенно важна роль регионального уровня государственного управления.

Планы регионального развития в странах с рыночной экономикой не могут быть директивными, как это было ранее в СССР и других социалистических странах. Они являются в основном рекомендательными. Однако те разделы планов, которые адресуются государственному сектору экономики, определяют размещение важнейших объектов инфраструктуры и ориентированы на сохранение и улучшение состояния экосистем, являются обязательными.

Система государственного планирования и прогнозирования, действующая в СССР, распалась в начале переходного периода. Причинами такой ситуации стали изменения социально-экономической системы (переход к рыночной экономике), экономический кризис и т.д.

В последнее время работа в сфере регионального стратегического планирования и прогнозирования активизировалась. Результатом этого явились Программы развития Президента РК.

Главной чертой современных прогнозов является акцент на финансовые отношения центра и регионов, а внутри регионов - на отношения между государственным и частным сектором экономики, группами хозяйствующих субъектов. Специальным разделом становится прогноз развития государственных унитарных предприятий и учреждений, а также хозяйственных обществ с долей государственной собственности более 50%. В этом секторе прогнозы детализируются до уровня плана и имеют обязательный характер.

Программно-целевой подход к решению региональных проблем следует рассматривать как инструмент региональной политики, одновременно обеспечивающий как формирование этой политики в целом, так и ее реализацию в виде конкретных программ разного уровня и назначения.

Причем отсутствие программ в большинстве регионов и муниципальных образований является одним из свидетельств отсутствия и региональной политики как таковой, поскольку она может разрабатываться и осуществляться только на базе всесторонней оценки региональных ситуаций, выявления и ранжирования региональных проблем, нахождения путей их решения при различных вариантах ресурсного обеспечения, при ясности в вопросе о том, кто и в какие сроки может выполнить соответствующие действия и т.п.

Под программой как инструментом региональной политики понимается специально разработанный перечень заданий (мер, действий), ориентированных на полное или частичное решение конкретной социально-экономической проблемы регионального характера. Такой перечень может рассматриваться в качестве инструмента региональной политики только при соблюдении ряда обязательных требований (условий). К ним относятся:

• легитимность, что предполагает разработку и реализацию программ в соответствии с действующим законодательством и исключает создание ситуаций, противоречащих этому законодательству;

• нормативность программ любого уровня, что предполагает их утверждение соответствующим органом и обязательность для исполнения всеми сторонами;

• реальность – принципиальная достижимость поставленной цели, наличие соответствующих ресурсов, готовность сторон к выполнению заданий;

• вариантность – наличие нескольких вариантов полного или частичного достижения целей программы при различных уровнях ресурсного обеспечения;

• комплексность целей и задач – постановка только таких целей и задач, которые могут быть выражены в параметрах, поддающихся учету и контролю, и по которым может быть дана однозначная оценка их достижения и решения;

• контролируемость – наличие условий для постоянного отслеживания хода результативности и эффективности выполнения программных заданий;

• ответственность, что предполагает установление прямой и полной ответственности конкретных лиц и организаций за использование ресурсов, выполнение отдельных заданий и программы в целом.

Региональные программы являются разновидностью комплексных целевых программ.

Целевые комплексные программы по своему содержанию подразделяются еще на ряд видов:

• по уровню значимости программы могут быть межгосударственные, государственные и собственно региональные;

• по территориальной принадлежности – внутрирегиональные (республиканские, краевые, областные, городские) и межрегиональные;

• по функциональной ориентации – научно-технические (инновационные), социально-экономические, производственно-технические, инвестиционные, организационно-хозяйственные, экологические и т.д.).

Разработка целевых комплексных программ в настоящее время осуществляется поэтапно.

Составляется перечень важнейших проблем. Выделяется определенная проблема и выдается исходное задание на разработку программы для ее решения, в котором определяются цели и участники программы, лимиты ресурсов, другая необходимая информация.

Уточняются количественные параметры, характеризующие цели программы, и определяются задачи ее реализации по периодам. Основная цель программы, как правило, распределяется по ее составляющим, образуя упорядоченную иерархию задач, отражающих внутреннюю структуру решаемой проблемы.

Исходя из построенной иерархии целей формируются состав заданий и комплекс мероприятий для реализации программы с указанием последовательных этапов ее выполнения.

Рассчитываются основные показатели программы, ресурсное обеспечение и полные затраты на него. Формируются перечни материальных ресурсов с указанием поставщиков и получателей, определяется экономический эффект.

Осуществляются оформление программных документов, согласование и утверждение программы.

Программы увязываются во времени, по ресурсам и исполнителям

**9.2 Региональные программы**

Региональные программы являются инструментом регулирования и управления стратегией экономического, социального и научно-технического развития региона, формой организации хозяйственной деятельности, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем. С точки зрения формы они представляют собой особый тип целевых комплексных программ (ЦКП). В этом плане региональная программа представляет собой адресный документ, направленный на решение региональных проблем, в котором взаимосвязаны все задания и мероприятия по целям, ресурсам, исполнителям и срокам.

Региональные программы определяют этапы решения проблем, способствуют мобилизации необходимых ресурсов и обеспечивают координацию действий всех заинтересованных субъектов. Всё многообразие программ можно классифицировать по нескольким признакам:

* по государственному статусу они могут быть межгосударственными, государственными, межрегиональными, региональными, межмуниципальными и муниципальными;
* по территориальному охвату программы подразделяются на общегосударственные, субрегиональные, региональные и локальные;
* по функциональной ориентации программы подразделяются на комплексные, межфункциональные и функциональные;
  + по срокам реализации программы подразделяются на краткосрочные (до 2 лет), среднесрочные (от 3 до 5 лет), долгосрочные (свыше 5 лет).

При разработке комплексной и функциональных программ нужно руководствоваться идеями, общим замыслом концепции регионального развития. В концепции развития региона должны быть заложены критерии отбора и ранжирования территориальных проблем, поставлены главная цель и цели других порядков.

Комплексная программа направлена на решение узловой социально-экономико-экологической проблемы, функциональные - на решение частных проблем: социальных, экологических, экономических и т.д.

Комплексные целевые программы отличаются долгосрочностью и призваны преимущественно решать задачи региональной политики. Их выполнение позволит улучшить условия, повысить уровень и качество жизни населения, осуществить кардинальные структурные изменения, увеличить эффективность региональной экономики и социальной сферы, обеспечить социально-экономическую и экологическую безопасность, рациональное природопользование.

Целевые программы разрабатываются в виде единого документа, который обычно включает следующие разделы:

1. Содержание проблемы и необходимость её решения программно-целевыми методами.

2. Основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы.

3. Совокупность программных мероприятий.

4. Ресурсное обеспечение программы.

5. Механизм реализации программы.

6. Организация управления программой и контроль за ходом её реализации.

7. Оценка ожидаемой эффективности, социальных, экономических, экологических последствий от выполнения программы.

8. Паспорт программы.

Различают такие виды региональных программ, как:

- межгосударственные;

- государственные (федеральные);

- собственно региональные.

Региональные программы классифицируются по следующим признакам:

- территориальная принадлежность;

- функциональная ориентация;

- содержание решаемых проблем;

- масштабность программной задачи;

- отраслевая локализация;

- характер возникновения проблем и др.

Выделение признаков и соответствующих им классов программ служит условием поиска общих закономерностей в процессе их формирования и реализации. Классификационные признаки отражают содержание проблемы, характеризуют объекты программ, особенности управления ими и т.д..

Каждая региональная программа характеризуется одновременно несколькими классификационными признаками. Например, конкретная региональная (местная) программа может быть по территориальной принадлежности — областной; по функциональной ориентации — экологической; по масштабности проблемы — узкоспециализированной; по продолжительности — среднесрочной и т.д.

Специфика региональных программ заключается в том, что они формируются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов областного значения, обусловлены общегосударственными и территориальными интересами. Отбор региональных проблем для программирования проводится, как правило, территориальными органами власти и управления. Программные мероприятия осуществляются в границах географически ограниченного региона, единицы административно-территориального деления (республика, край, область, города областного значения). Управляют проектированием и реализацией программ структуры исполнительной власти региона.

Региональные программы отличаются относительно небольшими по сравнению с государственными программами объемами работ и ресурсных затрат и обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, конкретным ограничением временных интервалов и увязываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политикой.

Основными задачами региональных программ являются:

* выравнивание межрайонных различий по показателям экономического, социального и научно-технического развития;
* формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;
* сбалансированное (бездефицитное) региональное хозяйствование в условиях рынка;
* максимально полное и эффективное использование природных, материальных и трудовых ресурсов региона;
* развитие производств и сфер в соответствии с государственной селективной структурной политикой;
* охрана окружающей среды;
* преодоление последствий стихийных бедствий и техногенных аварий;
* формирование инфраструктуры информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;
* духовное возрождение регионов, сохранение их исторического наследия, укрепление культурного потенциала, стабилизация общественно-политической и правовой обстановки.

Состав и структура комплексной программы социально-экономического развития региона представляют собой перечень и взаиморасположение разделов, отражающих содержательную и функциональную характеристики принятого к реализации программного проекта.

В число основных разделов региональной программы входят:

1. Анализ и оценка сложившейся социально-экономической ситуации региона.

2. Оценка природных ресурсов и состояния окружающей среды.

3. Состояние демографической ситуации и рынок труда в регионе.

4. Концепция социально-экономического развития региона.

Главным содержанием концепции должны быть принципиальное (вариантное) определение направлений наиболее рационального использования крупных и эффективных ресурсов, оценка на этой основе сравнительной экономичности различных отраслей и установление путей правильного формирования всего хозяйственного комплекса.

5. Основные целевые подпрограммы. Выделяются основные для региона целевые подпрограммы, которые могут формироваться по отраслевому, функциональному и проблемному признакам.

6. Механизм осуществления программы. Излагается взаимоувязанный комплекс мер и действий, экономических рычагов, обеспечивающих решение проблемы.

7. Ресурсное обеспечение программы. Содержит расчеты предстоящих затрат (финансовых — по источникам поступления; материальных — по видам продукции; природных условий и ресурсов — по климатическим условиям, земельным, водным, растительным, топливно-энергетическим и минерально-сырьевым ресурсам; трудовых ресурсов — по профессионально-квалификационным группам; информационных — по видам; временных — по срокам). Из общего объема ресурсов выделяется та их часть, которая поступает из собственных источников.

8. Координация программных мероприятий. Обеспечивается согласование действий всех организаций, участвующих в осуществлении программы.

9. Оценка эффективности осуществления программы. Проводятся расчеты экономической эффективности программы.

10. Организация, формы и методы управления программой. Разрабатываемая организационно-функциональная структура управления формируется с учетом специфики программы и региона.

Разделы программы содержат необходимые обоснования и пояснения. Они формируются в целом на весь период реализации программы и по годам. Для долгосрочных программ первоначальная разбивка осуществляется по годам, последующая — по более продолжительным срокам.

Оформление каждой программы является стандартным: на титульном листе указываются соответствующая краевая, областная, городская администрация; дата выпуска; на листе согласования — утверждающая инстанция и организация, согласование с которыми необходимо.

Осуществление государственных региональных программ, финансируемых за счет госбюджета, отдельных структурообразующих инвестиционных проектов, размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки проблемных регионов) посредством контрактной системы являются основными формами прямого участия государства в регулировании регионального развития.

Наиболее крупномасштабные региональные программы проходят рассмотрение и утверждаются в высших законодательных органах. В условиях рыночных отношений управление государственными региональными программами не должно ограничиваться существующими органами исполнительной власти. На договорных началах могут формироваться специальные государственные, частные, смешанные независимые компании, консорциумы, агентства со специальными полномочиями и ответственностью.

Стратегическими целями программы социально-экономического развития региона, в основном, являются:

- обеспечение стабильного развития экономики региона на основе эффективного использования его ресурсов и рационального природопользования;

- законодательное обеспечение программы развития региона на основе системы законодательных региональных актов, дополняющих и конкретизирующих законодательство, учитывающих требования международных инвестиционных институтов;

- структурная перестройка инфраструктуры региона (в соответствии с требованиями глобализации экономики);

- оптимизация использования регионального и республиканского бюджетов, размещения производительных сил региона;

- обеспечение экономической и экологической безопасности;

- повышение уровня социальной защищенности населения;

- создание эффективного регионального, межрегионального и международного инструментария реализации региональных программ

Необходимым условием реализации программы социально-экономического развития региона является разработка Генеральной схемы пространственного (территориального, регионального) развития, которая производит функциональное зонирование территории государства. На ее основе должно планироваться размещение объектов капитального строительства разного уровня (в том числе объектов энергетических систем, использования атомной энергетики, обороны и безопасности, транспорта, путей сообщения, информатики и связи, космической деятельности и других), развитие и размещение зон различного назначения (природоохранных, с особыми условиями использования и других), развитие территорий объектов культурного наследия и других территорий особого регулирования, предусмотренных законодательством.

Особое внимание следует уделить принятию базовых нормативных правовых актов, обеспечивающих эффективную региональную политику, отвечающую современным условиям. Речь идет, прежде всего, о дополнениях к законодательству, регулирующему предпринимательскую и инновационную деятельность, ценовое и тарифное регулирование, инвестиционную политику, межбюджетные отношения, административно-территориальное устройство.

Необходимо принятие законов, обеспечивающих внедрение принципов регионального программирования и планирования (определение статуса стратегических документов, обеспечение преемственности деятельности), повышение эффективности и ответственности региональной власти и управления в вопросах успешного развития подведомственных территорий.

Для реализации программы социально-экономического развития региона необходимо совершенствование системы мониторинга региональных социально-экономических показателей, задачами которого является оценка уровня социально-экономического развития регионов, введение системы статистики для городских округов и городских поселений, развитие системы оценки деятельности региональных органов власти по проведению социально-экономических, бюджетной и административной реформ и т.д.

Финансирование реализации программы социально-экономического развития осуществляется за счет средств республиканского бюджета, средств муниципальных образований, внебюджетных источников.

**Вопросы для самоконтроля:**

* Каковы принципиальные методические подходы к прогнозированию динамики экономических объектов?
* В чем состоят особенности системы национальных счетов как инструмента проведения прогнозных расчетов?
* Что служит теоретической базой экономического прогноза?
* Укажите возможности и границы применения различных теорий: теория стадий экономического роста У.Ростоу, неоклассическая теория роста (модель Харрода—Домара), теория развития А.Льюиса, модель структурных преобразований Х.Ченери, теория внешней зависимости.
* Определите специфику стратегического плана и его основные характеристики.
* Каковы этапы разработки стратегического плана?
* Каковы структурные элементы программно-целевого подхода?
* Перечислите этапы разработки и реализации комплексных региональных программ.
* Каков методический инструментарий программно-целевого подхода?

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 10. Оценка социально-экономического потенциала регионов Казахстана**

**План**

10.1 Усиление неоднородности экономического пространства и перспективы сближения регионов по экономическому и социальному развитию

10.2 Методологические основы типологии (группировки) регионов республики по экономическому потенциалу и уровню социально-экономического развития

10.3 Анализ социально-экономического развития регионов.

10.4 Оценка конкурентоспособности региона на основе индекса структуры и динамики занятости населения

**10.1 Усиление неоднородности экономического пространства и перспективы сближения регионов по экономическому и социальному развитию**

Исторически сложившаяся неоднородность экономического пространства Казахстана оказывает значительное влияние на эволюцию государственного устройства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономической политики. Поэтому вопрос о том, увеличивается или уменьшается неоднородность, или дифференциация, экономического пространства, имеет важное значение с разных точек зрения.

Уменьшение пространственной неоднородности (дифференциации) создает более благоприятные условия для развития общенационального рынка, гармонизации социально-экономических преобразований, формирования на качественно более высоком уровне общего менталитета, укрепления единства казахстанского государства. Наоборот, усиление неоднородности затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасности региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики, ослабления целостности общества и государства.

Говоря о негативных сторонах неоднородности экономического пространства, мы вовсе не имеем в виду в качестве идеала равномерное размещение по территории страны различных отраслей хозяйства и видов деятельности, поскольку как раз их неравномерное размещение является неизбежным свойством любого организованного экономического пространства (следствием территориального разделения труда, концентрации и специализации производства, урбанизации расселения и т.д.). Более того, не равномерное, а поляризованное развитие характерно для современного этапа эволюции экономического пространства. Неоднородность понимается прежде всего как мера межрегиональных различий общих уровней экономического развития (экономической активности) и уровня (качества) жизни в крупных регионах страны и субъектах.

В СССР проблема сдерживания межрегиональных экономических и социальных различий занимала видное место в проводившейся социально-экономической политике и еще более — в идеологии. Инструментами этой политики были централизованное финансирование экономики и социальной сферы регионов, дотации и субвенции, разнообразные социальные компенсаторы, плановые цены и др. Тем не менее различия между казахстанскими регионами по важнейшим социально-экономическим индикаторам были весьма велики.

С началом рыночных реформ дифференциация регионов стала быстро усиливаться. Это объяснялось в основном двумя комплексами причин. Во-первых, действием рыночной конкуренции, неодинаковой адаптируемости к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. Во-вторых, значительным ослаблением регулирующей роли государства (сокращением государственной финансовой поддержки, отменой большинства региональных экономических и социальных компенсаторов) и фактическим неравенством субъектов в экономических отношениях с центром. Межрегиональная дифференциация являлась пространственным отображением растущей экономической (по формам собственности и секторам экономики) и социальной (по группам населения) дифференциации.

Межрегиональное неравенство определяется тем, что региональное развитие не может быть равномерным. Это показывается двумя концепциями.

Первая - центро-периферийная модель пространственного развития. Центры разного уровня всегда стягивают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии. Благодаря концентрации ресурсов происходят инновационные трансформации самих центров, а затем инновации распространяются на периферию, стимулируя её развитие, хотя и с некоторым лагом. Между центрами и периферией существует подвижная зона - полупериферия, 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 на периферию происходит двумя путями. Во-первых, по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), т.е. в пространстве всей страны. Во-вторых, в пригороды, прилегающие к городам-центрам, т.е. «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 «моторы» распространения импульсов модернизации на окружающую периферию. Слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся тормозом диффузии инноваций.

Вторая концепция - описание процессов пространственной концентрации экономики, в том числе в рамках «новой экономической географии». Фундаментальной причиной экономического неравенства является процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. Среди таких конкурентных преимуществ П. Кругман выделяет факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение), мало зависящие от человека, и "второй природы" (агломерационный эффект, человеческий капитал, институты), в наибольшей степени связанные с деятельностью государства и общества.

Преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными. Факторы «первой природы» доминировали на стадии индустриального развития, а по мере перехода к постиндустриальной экономике резко возрастает роль факторов «второй природы». Именно они играют ключевую роль в модернизации экономики, в то время как опора развития регионов на ресурсные преимущества её замедляет.

**10.2 Методологические основы типологии (группировки) регионов республики по экономическому потенциалу и уровню социально-экономического развития**

Решение региональных социально-экономических проблем в значительной мере определяет развитие большинства стран мира. Несмотря на национальные особенности, есть много общего в содержании региональных и внутрирегиональных проблем. Практически всем странам мира присущи пространственные неравенства и асимметрии – различия в уровнях экономического развития территорий, занятости населения, их доходах и качестве жизни, производственной и социальной инфраструктуре и др. Сведение к минимуму неравенств, препятствующих устойчивому развитию страны в целом, отдельных ее регионов и территорий является одной из важнейших задач национальной и региональной политики.

Развитие регионов представляет собой «качественное улучшение показателей уровня качества жизни населении, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности социальной политики на всех уровнях».

Среди проблем регионального развития все большую актуальность приобретают вопросы обоснования управленческих решений в части выбора приоритетов регионального развития, одним из методов решения которых является типологизация регионов как объектов управления.

Проблема формирования типологий, рассматриваемая с позиции выделения однородных групп явлений и процессов, обладающих общностью каких-либо отдельных признаков или их совокупности, является характерной для любой области знаний. Специфика ее разработки в области региональной экономики обусловлена многогранностью и сложной пространственной иерархией регионов как объектов управления, зачастую неправильно описываемых традиционными методами исследования. В результате управленческие решения, принимаемые на несистемной основе закрепляют диспропорции в социально-[экономическом развитии регионов](http://coolreferat.com/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B5_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2) и затрудняют достижение основной цели региональной политики – повышение уровня и качества жизни населения.

Все вышесказанное обусловливает необходимость разработки методов типологизации регионов, которые позволяли бы осуществлять территориальные типологические группировки на основе комплекса важных с позиции эффективного управления параметров регионального развития. Активно протекающие на современном этапе процессы регионализации экономики, характеризующиеся, с одной стороны, предоставлением регионам широких полномочий в части выбора стратегии и тактики социально-экономического развития в сочетании с жесткими ресурсными ограничениями с другой, объективно обусловливают народнохозяйственную значимость разработки методов типологизации регионов.

В этой связи разработка научных основ типологизации разноуровневых территориальных образований является актуальной и отвечающей потребностям теории и практики регионального управления.

В отечественной и зарубежной литературе выявлены и достаточно глубоко исследованы наиболее распространенные причины региональных и территориальных (между муниципальными образованиями) различий. Среди объективных причин выделяют: резкие различия природно-климатических и связанных с ними реальных условий предпринимательства в отдельных регионах страны и даже внутри регионов, что особенно характерно для нашей страны; периферийное (глубинное) положение территорий, устаревшая структура производства; агломерационные преимущества и недостатки; демографические различия; ряд социально-[культурных](http://coolreferat.com/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0) факторов (степень урбанизации, научный потенциал и др.).

Подходы и выбор конкретных мер региональной политики и стратегий развития регионов (при общности и единстве целей) должны учитывать сложившиеся неравенства и их причины. Но при этом не следует впадать в крайность и ориентироваться на полностью индивидуализированные подходы и решения, особенно в тех случаях, когда речь идет о финансовой поддержке тех или иных территорий. Выходом может служить идея одновременного учета единства и различий в социально-экономическом развитии территорий, методически предваренная грамотной их типологизацией, позволяющей выделить однородные территориальные образования. С этой точки зрения проблема выбора методов типологизации регионов является также актуальной.

Типологизация регионов – группировка региональных образований по определенным признакам. Другими словами, типология регионов – это разделение регионов на группы, выделяемые на основе одного или совокупности нескольких существенных признаков (это одно из возможных определений типологии). Проводиться типология регионов может с разными целями: как научно-познавательными (в том числе для наглядного описания картины межрегиональных различий), так и практическими (например, выделение проблемных регионов в рамках региональной политики).

Обратимсяк классификации и типологии региональных систем, выделив общие черты регионов и регионообразующие факторы (рисунок 10.1).

Для получения более точной картины типов регионов используют методы сложных группировок, когда разделение совокупности регионов на группы осуществляется по нескольким признакам, взятым в сочетании.

При систематизации и типологии регионов по классификационным признакам используют методы сложных группировок, когда разделение совокупности регионов на типы осуществляется по двум или более признакам, взятым в сочетании.

Типологизация регионов возможна по динамике одного показателя (совокупность регионов разделяется на группы по уровню данного показателя в базисном году; потом производится разделение регионов по относительной величине показателя в наблюдаемом году; в простейшем варианте выделяют четыре группы регионов):

- регионы, которые и в базисном и в наблюдаемом году имели уровень индикатора выше среднего;

- регионы, у которых уровень индикатора базисном году был выше среднего, а в наблюдаемом году стал ниже среднего;

- регионы, у которых уровень индикатора в базисном году был ниже среднего, а затем превысил средний уровень;

- регионы, у которых уровень показателя и в базисном и в наблюдаемом году был ниже среднего).



Рисунок 10.1 – Классификация регионов

Регионоведы также выделяют внутренние и внешние регионообразующие факторы. К первым относятся: история региона, государственное и территориальное устройство, географические и климатические условия, природные ресурсы; народонаселение, его динамика, расселение и урбанизация; этнический состав населения; экономико-географическое состояние; трудовые ресурсы. К внешним регионообразуюбщим факторам относят межрегиональные (горизонтальные) отношения в рамках целого: автаркия и сепаратизм, сотрудничество и интеграция.

Общими чертами регионов являются: социальные; технологические; экономические; культурные; институционально-политические, организационные.

***Подходы к определению типологии регионов***

*Функционально-стоимостной подход*. В основе подхода – ранжирование регионов по одному синтетическому показателю производства ВРП на душу населения (какие-либо типы регионов при этом не выделяются).

Такой подход можно назвать лишь условной типологией. Используется ранжирование регионов для выделения северных территорий (где наиболее развит газонефтедобывающий комплекс) как наиболее благополучных, при этом лишь вскользь упоминается об уровне жизни и состоянии социальной сферы в этих регионах.

*Подход с позиций инновационной привлекательности регионов*. Фактор инновационной привлекательности регионов становится все популярнее в экономических исследованиях. Региональный инвестиционный климат как систему социально-экономических отношений, формирующихся под воздействием широкого круга взаимосвязанных процессов на макро-, микро- и собственно региональном уровнях управления и создающих предпосылки для появления устойчивых инвестиционных мотиваций. В соответствии с этим выделяется четыре типа регионов:

- регионы с благоприятными стартовыми условиями вхождения в рынок и выгодным геополитическим положением, имеющие поддержку центра и развитую диверсифицированную структуру производства;

- регионы со скромными стартовыми возможностями, имеющие сырьевую специализацию промышленного производства;

- депрессивные регионы, отличительной чертой которых является узкоспециализированное промышленное производство, высокий износ основных фондов, обладающие достаточно мощным трудовым и интеллектуальным потенциалом;

- регионы, не попавшие в первые три группы.

Наиболее устойчивыми от конъюнктуры являются районы центрального типа, имеющие: а) диверсифицированную структуру экономики; б) высокий реактивный и инновационный потенциал; в) авторитетные центры принятия решений, не зависимые от внешних сил; г) устойчивую ориентацию населения на повышение социального статуса и уровень инфраструктуры, обеспечивающий привлекательность таких районов и для населения, и для престижных видов деятельности.

*Инновационный подход* является достаточно перспективным и нуждается в дальнейшем развитии, которое видится в направлении увеличения градаций регионов.

Важнейшей особенностью типологии регионов, особенно проводимой в научно-познавательных целях, является отказ от использования одного и того же основания деления. Обычно единство основания деления формулируется в качестве одного из правил классификации, однако в экономической географии и региональной экономике целесообразность ориентации на это правило подвергается сомнению.

Необходима комплексная типология регионов страны, в которой основаниями для выделения типов являются ключевые признаки их развития. Чаще всего в литературе встречаются типологии регионов, в рамках которых решаются частные задачи (иначе говоря, проводится не комплексная типология регионов, а типологии по каким-то отдельным составляющим экономики или политики, социальной сферы).

Самый простой вариант встречающихся типологий (который типологией можно назвать только с определенной долей условности) – это ранжирование регионов по одному показателю с последующим делением регионов на несколько групп (например, с крайне высокими значениями показателя, с высокими значениями, с близкими к среднему, с низкими, с крайне низкими).

Второй, немного более сложный, вариант типологии — деление регионов на группы по исходному состоянию и динамике одного показателя (например, по объемам промышленного производства на душу населения и темпам роста промышленного производства; в этом случае могут выделяться регионы с одновременно высокими уровнем развития производства и темпами его роста, с высоким уровнем развития и низкими темпами роста, с низким уровнем развития и высокими темпами роста, с одновременно низкими уровнем развития и темпами роста).

Третий, похожий на предыдущий, вариант типологии – деление регионов на группы на основе также двух, но уже разных показателей (например, валового регионального продукта на душу населения и доли инвестиций в ВРП; разделение регионов на типы в этом случае аналогично разделению в предыдущем варианте типологии: регионы с одновременно высокими уровнем ВРП на душу населения и долей инвестиций в ВРП, т. е. с высоким уровнем экономического развития и относительно хорошими его перспективами, регионы с одновременно низкими уровнем ВРП на душу населения и долей инвестиций в ВРП, т. е. с низким уровнем развития экономики и продолжающимся отставанием в экономическом развитии и т. д.).

Четвертый вариант типологии – это усложненный предыдущий вариант типологии, суть которого заключается в использовании вместо частного показателя (или двух частных показателей) интегрального показателя (или показателей). Одним из примеров типологии на основе двух интегральных показателей можно считать типологию регионов по их инвестиционному потенциалу и инвестиционным рискам.

Пятый вариант типологии по форме напоминает первый, но по сути принципиальным образом от него отличается и представляет собой типологию по одному показателю, но не единичному, а интегральному.

Регионы отличаются по уровню насыщенности производительными силами, социальной структуре, наличию сырьевой базы и полезных ископаемых, расстоянию от высокоразвитых промышленных, культурных и столичных центров.

Проще всего классифицировать регионы можно по источникам основной специализации производства: агропромышленные, транспортно-промышленные, морепромышленные, рыбопромышленные, газопромышленные и другие.

Чаще всего *в основу классификации регионов кладутся следующие критерии:*

-уровень и темпы экономического развития,

-тип территориальной структуры,

-коэффициент плотности населения,

-темпы прироста населения,

-характер и коэффициент производственной специализации и др.

*Большинство ученых выделяют 5 основных групп.*

**1 группа классификаций** - это простые регионы, выделяемые по единичным признакам. В региональной экономике в качестве таких признаков чаще всего выступают:

объем валового регионального продукта;

темпы экономического роста;

тип территориальной структуры хозяйства (поляризованный или гомогенный);

коэффициент плотности населения;

характер хозяйственной специализации региона.

**2 группа классификаций** - это сложные регионы, выделяемые на основе совокупности признаков. Например, широко известна классификация регионов, проводимая журналом "Эксперт" на основе двух интегральных показателей: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

**3 группа классификаций** - на основе выделения ключевых проблем регионального развития. Здесь, в частности, можно выделить такие типы регионов, как:

депрессивные регионы - демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития;

стагнирующие регионы - отличающиеся крайне низкими или нулевыми темпами развития;

пионерные регионы - регионы нового освоения;

программные (плановые) регионы - регионы, на которые распространяется целевые программы социально-экономического развития и контуры которого не совпадают с существующими границами территориального районирования.

**4 группа классификаций** проводится с точки зрения возможностей региона осуществлять самостоятельную экономическую политику. Здесь, в частности, выделяются «планирующие» регионы, имеющие единые органы хозяйственного управления, и «плановые» регионы, лишенные подобных органов.

**5 По признакам масштабности и периодичности решения проблем различается типология тактического и стратегического характера.**

**Тактическая т**ипология используется для разработки практических мероприятий на ближайшие годы:

- механизм регулирования по выходу из кризисных ситуаций;

-стабилизации экономики, социальной сферы и др.

В связи с этим выделяют регионы развитые, опорные, проблемные и т.д.

**Стратегическая** типология регионов предназначена для разработки долговременной политики их социально-экономического развития. Здесь выделяют регионы старопромышленного (постиндустрильного), переходного и осваиваемого типов.

Возможно использование смешанной типологии – тактическо-стратегической, но универсальной типологии регионов нет, есть только целевая.

В настоящее время, в связи с быстрым вхождением регионов в рынок, [высказывается новый критерий классификации](http://newrefs.ru/voprosi-po-burikinoj-n-m-sformulirujte-celi-i-zadachi-speciale/index.html), а именно, **емкость рынка** какой-либо территории. Известно, что объем рынка неразрывно связан со степенью специализации общественного труда, т.е. разделением труда. Чем глубже общественное разделение труда, тем сильнее кооперационные связи между предприятиями какой-либо территории, тем глубже интеграция.

**В экономической науке существуют и другие подходы к классификации регионов. Так, например, в индустриально развитых странах Запада** принято выделять

-депрессивные регионы, демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития;

-стагнирующие регионы, отличающиеся крайне низкими или «нулевыми» темпами развития;

-пионерные регионы или регионы нового освоения;

-микрорегионы или первичные экономические регионы;

-экономические регионы первого порядка (или генеральные), образующие схемы регионального макроделения страны;

-программные (плановые) регионы – регионы, на которых распространяются целевые программы развития и контуры которого не совпадают по территории с регионами данной сетки;

-уникальные регионы, связанные с реализацией крупных строек (проектные регионы) или характеризующиеся крайне низким уровнем развития (проблемные регионы).

По мнению большинства специалистов, основой для большинства типологий является **трехзвенная** группировка регионов по уровням социально-экономического развития (выше среднего, среднего и ниже среднего).

В современной экономической науке используются различные методы составления типологии регионов, например, метод многофакторного кластерного анализа. Суть его заключается в исследовании места каждого региона в их ранжированном ряду с выделением групп (кластеров), сформированных по основным факторным показателям.

Вследствие огромных различий природно-географических, экономических и других условий в регионах Казахстана региональные воспроизводственные процессы уникальны, их эффективность является необходимым условием комплексного пропорционального развития региональной экономики. Успешное функционирование региональной экономики во многом зависит от возможностей и умения администрации регионов принимать оптимальные решения, учитывающие интересы центра и регионов. Уровень развития регионов обусловливается не формами собственности, а способами управления экономикой, социально-экономическими отношениями, рациональным использованием региональных преимуществ, поиском методов сочетания федеральных и региональных социально-экономических интересов, которые определяют разумную и действенную региональную экономическую политику.

**Проблемные регионы:**

**Качественные признаки проблемных регионов:**

-особая кризисность проявления крупных проблем, создающих угрозу социально-экономической стабильности

-Наличие ресурсного потенциала, особенно важного для национальной экономики

-Особое значение геополитического и геоэкономического положения региона для реализации стратегических интересов страны

-Недостаток собственных ресурсов для самостоятельного решения проблем.

Необходимо отметить, что проблемы регионов могут быть связаны как с ухудшением показателей социально-экономической динамики, так и, напротив, со слишком быстрыми темпами развития. В этом случае слишком быстрое развитие является проблемой, так как не все элементы социально-экономической системы региона могут развиваться с одинаковой скоростью. Как правило, наиболее активно развиваются отрасли хозяйственной специализации регионов, а отрасли нематериального производства, социальной сферы, связанные с удовлетворением потребностей, [проживающих на данной территории](http://newrefs.ru/programma-oms-dejstvuet-na-vsej-territorii-rf-territorialenaya/index.html), напротив, отстают.

Существует два подхода к **выделению проблемных регионов**: на основе количественных и качественных критериев.

Подход на основе количественных критериев предполагает выделение проблемных регионов путем оценки степени остроты (кризисности) важнейших проблем на основе системы индикаторов.

Подход на основе качественных критериев предполагает классификацию путем выделения основных проблем социально-экономического развития конкретного региона. Данный подход целесообразно применять в случае необходимости разработки политики оздоровления экономики региона.

**Кризисные регионы**

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

Таким образом, к категории кризисных относятся регионы, в которых значения основных социально-экономических показателей существенно хуже, чем в среднем по стране.

Таким образом, типология регионов – это разделение регионов на группы, выделяемые на основе одного или совокупности нескольких существенных признаков (это одно из возможных определений типологии). Проводиться типология регионов может с разными целями: как научно-познавательными (в том числе для наглядного описания картины межрегиональных различий), так и практическими (например, выделение проблемных регионов в рамках региональной политики).

**10.3 Анализ социально-экономического развития регионов.**

Одним из основных и традиционных методов региональной экономики является анализ социально-экономического развития регионов. Он основывается на использовании системы статистических показателей, которые характеризуют основные явления и пропорции, существующие в региональной экономической системе, и, поэтому относится к группе статистических методов.

Цель этого анализа – выявить диспропорции и неиспользуемые возможности экономического роста для последующего обоснования вариантов стратегии социально-экономического развития региона.

Анализ социально-экономического развития нацелен на решение следующих задач:

1. Оценка состояния природно-ресурсного потенциала региона.

2. Выявление причин ухудшения состояния окружающей среды.

3. Изучение особенностей, как динамики населения, так и его половозрастной структуры, а также причины основных миграционных потоков.

4. Оценка использования трудовых ресурсов по основным отраслям экономики региона.

5. Выяснение общих и особенных причин безработицы региона.

6. Оценка уровня и качества жизни населения, обеспеченность населения основными объектами социальной инфраструктуры.

7. Оценка достигнутого уровня экономического развития региона, его промышленности, сельского хозяйства, производственной инфраструктуры в целях составления стратегии дальнейшего функционирования региональной экономики в условиях рынка.

8. Оценка межрегиональных экономических связей.

9. Выявление потенциальных экспортных резервов производства.

10. Оценка финансового положения территорий, имеющейся у региона части доходов регионального бюджета, расходование денег из регионального бюджета.

11. Оценка возможностей использования предприятий, относящихся к различным формам собственности, в общих интересах населения и хозяйства региона.

Только такой комплексный анализ всех основных параметров жизнедеятельности региона может дать более или менее объективную картину социально-экономического положения в регионе, состояния комплексности хозяйства региона, основные пути дальнейшего развития региона.

В процессе социально-экономического анализа проводится комплексная оценка природно-ресурсного потенциала региона, чтобы оценить соответствие или несоответствие уровня развития хозяйства региона, специализации региона его наличествующему ресурсному потенциалу.

Особое внимание в ходе такого анализа соответствующие государственные структуры обращают на реальные доходы населения, на сбалансированность или несбалансированность денежных доходов и расходов населения, на динамику производства товаров, на уровень обеспеченности населения жильем, на степень развитости производственной и социальной инфраструктуры в регионе. Чтобы своевременно выявить возникающие в хозяйстве региона экономические диспропорции, которые тормозят его социально-экономическое развитие, детально анализируется степень комплексности хозяйства региона. При данном анализе оценивается:

1. Соотношение темпов и уровней социального и производственного развития (анализ обеспечения населения основными социальными благами и услугами, товарами народного потребления; динамика структуры материального производства, структуры промышленности, производственных фондов, степень их износа; уровень капитальных вложений, структура занятости и т.д.).

2. Степень социальной ориентации экономики (оценивается по доле производства товаров народного потребления в общем объеме производства; по производству товаров народного потребления на душу населения; по уровню самообеспеченности товарами народного потребления и продовольственными товарами; по уровню мощностей жилищного строительства в регионе).

3. Сбалансированность рабочих мест и трудовых ресурсов (оценивается емкость регионального рынка труда, динамика и структура безработицы, система подготовки региональных кадров, а также то, насколько она ориентирована на удовлетворение потребностей региона).

4. Обеспеченность хозяйства территориальными ресурсами многоцелевого назначения (земельные, водные, лесные ресурсы).

5. Состояние окружающей среды и степень использования экологически опасных территорий, отраслей.

6. Масштабы использования и динамика возобновления биологических ресурсов.

7. Производственная ориентация хозяйственного комплекса, то есть соотношение продукции производственного и непроизводственного назначения.

8. Соответствие производственной инфраструктуры (энергетические базы, транспортные комплексы, строительные базы) потребностям региона.

В социально-экономическом анализе комплексности хозяйства региона особо выделяется анализ развития отраслей промышленности региона. При проведении этого анализа выделяют:

1. Динамику производства продукции, как в натуральном выражении, так и в стоимостной оценке.

2. Финансовое состояние предприятий конкретных отраслей региона.

3. Использование трудового потенциала в промышленности региона.

4. Капитальные вложения с разделением затрат на техническое перевооружение, реконструкцию и расширение этих предприятий, новое строительство с учетом источников финансирования этих затрат.

5. Обеспечение производства материально-сырьевыми ресурсами.

6. Вычленяются показатели, которые характеризуют воздействие развития отрасли промышленности на окружающую среду и ее влияние на эффективность природоохранных мероприятий.

Эти показателей дополняются целым рядом других данных, которые характеризуют:

* Соотношение достигнутых объемов производства в натуральном выражении с потребностью хозяйства и с уровнем спроса со стороны населения.
* Обеспеченность топливно-энергетическими, минерально-сырьевыми, водными, лесными, земельными ресурсами и степень влияния этих ресурсов, как на экономические показатели, так и на территориальное размещение отраслей промышленности.
* Уровни концентрации, специализации и кооперирования производства.
* Наличие либо отсутствие производственных возможностей по заготовке и переработке вторичных ресурсов (отходов производства и потребления, которые образуются в различных отраслях или которые подлежат обязательной переработке на предприятиях этих отраслей).
* Развитие транспортно-экономических связей и инфраструктуры.

Анализ социально-экономического развития региона проводится по следующим основным разделам:

1. Анализ общего уровня развития региона.

2. Анализ и оценка природно-ресурсного потенциала региона.

3. Анализ состояния окружающей среды и причин ее загрязнения.

4. Анализ и оценка уровня социального и экономического развития, включая оценку демографических и миграционных процессов на территории региона.

5. Анализ занятости и безработицы, расселения по территории региона и достигнутого уровня жизни населения.

6. Оценка достигнутого уровня развития промышленности, сельского хозяйства и рыночной инфраструктуры.

7. Анализ и оценка экспортного потенциала, межрегиональных и внешнеэкономических связей.

8. Оценка финансового положения региона, состояния бюджета региона.

9. Анализ направлений развития малого и среднего бизнеса в регионе.

В процессе того, как анализируется ресурсные и демографические предпосылки регионального экономического развития, проводится инвентаризация минерально-сырьевых, топливно-энергетических, земельных, водных и лесных ресурсов региона; определяется структура трудовых ресурсов, количество и соотношение городских и сельских жителей, основные половозрастные группы, средняя продолжительность жизни, сложившиеся миграционные потоки, уровень безработицы, соотношение родившихся и умерших и динамика этого показателя за несколько лет.

Уровень жизни оценивается изменением денежных доходов на душу населения, уровнем цен на продукты питания и товары народного потребления, структурой и объемами непродовольственных товаров. При достаточно высоком уровне жизни соотношение непродовольственных и продовольственных товаров9 0%: 10%. Сюда также входит обеспеченность населения жильем, объектами социально-культурного, медицинского, образовательного назначения.

Уровень жизни должен выражаться при помощи сопоставления имеющихся показателей с федеральными нормативами потребления материальных благ и услуг.

Далее проводится оценка финансового положения территории, и выявляются возможности по изысканию дополнительных источников финансирования.

Анализ завершается оценкой развития рыночных отношений в регионе, при этом анализируется соотношение произведенного и используемого на данной территории валового регионального продукта, сбалансированность ввоза и вывоза с территории региона основной продукции, оцениваются происходящий спад производства и влияющие на этот процесс условия и факторы. Анализируется возможность создания на территории региона свободных экономических зон и их возможное влияние в дальнейшем на развитие регионального хозяйственного комплекса и повышение уровня жизни.

**10.4 Оценка конкурентоспособности региона на основе индекса структуры и динамики занятости населения**

Теории и модели региональной экономики создаются для того, чтобы объяснить наблюдаемые процессы размещения хозяйствующих субъектов и расселения населения в экономическом пространстве, выявить тенденции и факторы конкурентоспособности отдельных территорий, объяснить различия между ними в уровне экономического развития и спрогнозировать тренды ближайшего будущего.

В арсенале региональной науки и управленческой практики для типологии регионов и экономической диагностики происходящих в них процессов применяются показатели специализации, локализации производства отрасли в регионе, коэффициент душевого производства, коэффициенты концентрации рынка и производства в отдельной отрасли (индекс Герфиндаля).

Для оценки конкурентоспособности региональной экономики применяются показатели открытости: степень открытости экономики региона, включая коэффициенты вывоза, ввоза, товарообмена. Оценка конкурентоспособности товаров на внешних рынках чаще всего проводится с применением показателя RCA (индекс Балласы), который измеряет долю товара на международном рынке как главный критерий его конкурентного преимущества. Применяется также индекс Лафея, который вводит в формулу показатель импорта для учета соотношения между экспортом товара и его импортом.

Характеристика развития региона с учетом социальных показателей представлена в современной экономике индексом развития человеческого потенциала (ИРЧП).

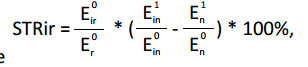
Особенностью экономической диагностики является то, что показатель занятости населения является не только одним из важнейших социально-экономических показателей, но и наряду с показателем валовой добавленной стоимости может применяться для оценки конкурентоспособности отдельных отраслей региона, а также экономической диагностики региональных моделей конкурентоспособности.

Суть метода состоит в индексной оценке конкурентоспособности с учетом структурных сдвигов в занятости в отрасли региона в сравнении с национальным, региональным, среднеотраслевым темпом роста занятости населения. Введение структурных компонентов, т.е. рассмотрение отрасли с учетом структурных сдвигов в занятости позволяет дать оценку факторам роста экономики региона.

Для этих целей можно использовать статистический индекс, который разделяется на две компоненты: Эффект состава отраслевой структуры региона; Темпы роста отрасли в регионе в сравнении национальными темпами роста отрасли.

Первый - STR -эффект - определяет конкурентоспособность региона по доле отрасли в структуре региона, сложившейся под влиянием факторов внешнего и национального спроса. Удельный вес отрасли является своего рода результатом действия этих факторов за рассматриваемый период. В то же время, измеряемая разница между национальным и отраслевым темпом роста является индикатором развития отрасли, которая может расти больше или меньше, чем национальная занятость в целом.

STR эффект мы предлагаем рассчитывать по формуле 10.1.

 (10.1)

где Eir0 - занятость (или ВДС) в i отрасли в r регионе в 0 году;

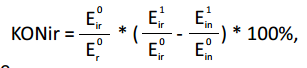
Er0 - занятость (или ВДС) в r регионе в 0 году;

Ein1 и Ein0 - занятость (или ВДС) в i отрасли в стране в отчетном и базисном году;

En1 и En0 - занятость (или ВДС) в стране в отчетном и базисном году.

Второй - KON-эффект - измеряет возможности каждого конкретного региона в превышении национального темпа роста по конкретной отрасли. Если этот прирост за период положителен, то отрасль в регионе развивается более динамично, чем в среднем по стране, что также позволяет сделать вывод о её конкурентоспособности.

KON эффект мы предлагаем рассчитывать по формуле 10.2.

**** (10.2)

где Eir0 - занятость (или ВДС) в i отрасли в r регионе в 0 году;

Er0 - занятость (или ВДС) в r регионе в 0 году;

Ein1 и Ein0 - занятость (или ВДС) в i отрасли в стране в отчетном и базисном году;

Eir1 и Eir0 - занятость (или ВДС) в i отрасли в r регионе в отчетном и базисном году.

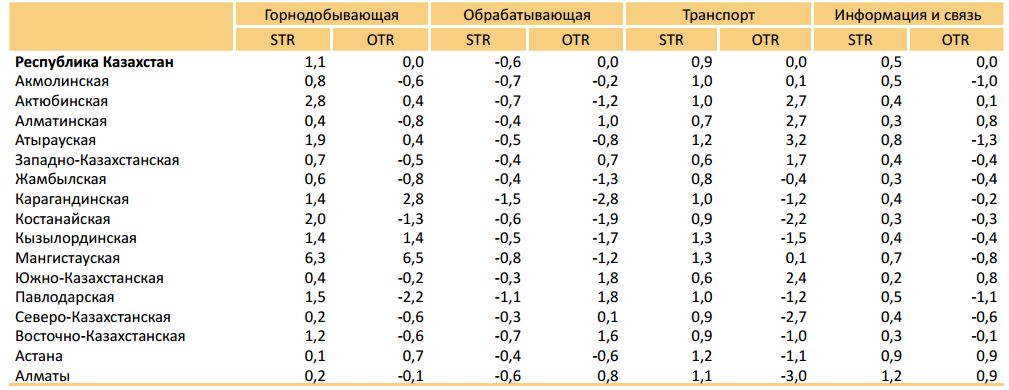
Этот подход позволяет разделять структурные факторы (STR) (сложившиеся в результате длительной тенденции накопления конкурентоспособности в конкретной отрасли) и краткосрочные факторы

(KON) региональной конкурентоспособности, определяемые предложением со стороны местных производителей в краткосрочном периоде.

В результате факторы, определяющие региональное развитие под влиянием внешнего и внутреннего спроса на продукцию отрасли в целом - STR эффект, а конкурентоспособность местного производства по сравнению с национальным отраслевым уровнем - OTR эффект.

Результаты расчетов индексов STR- и OTR- эффекта по четырем отраслям представлены в таблице 10.1.

Таблица 10.1 - Индексы STR - и OTR - эффекта по четырем отраслям, 2009-2014 годы

****

Полученные значения коэффициентов позволяют сделать ряд выводов о конкурентоспособности отрасли в регионе и Казахстане.

Так, по обрабатывающей промышленности можно сделать сделать следующую оценку. В Павлодарской, Восточно-Казахстанской областях и городе Алматы обрабатывающая промышленность имеет конкурентные преимущества на мировом рынке. Структурная компонента этой отрасли значительна в экономике региона и динамика отрасли за прошедшие пять лет положительна, т.е. производители конкурентоспособны и темпы роста отрасли в регионе выше, чем национальный темп роста отрасли.

В Южно-Казахстанской области обрабатывающая промышленность столь же динамична, как и в Павлодарской области, но структурно, её удельный вес меньше чем в среднем по стране. Позитивную динамику при малой структурной доле показывает обрабатывающая промышленность в Алматинской, Западно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областях.

Самый большой удельный вес из всех областей Казахстана имеет обрабатывающая промышленность в Карагандинской области, но при такой значительной структурной доле, ее конкурентоспособность, судя по показателю занятости населения, падает. Значительный удельный вес, больший чем по стране в целом, но снижающуюся конкурентоспособность, демонстрирует обрабатывающая промышленность Мангистауской, Актюбинской, Акмолинской областей.

Низкую долю в структуре региональной экономики и отрицательную динамику (снижающуюся конкурентоспособность), имеет обрабатывающая промышленность в Атырауской, Кызылординской, Жамбылской, Костанайской областях и городе Астана.

Исходя из результатов исследования, можно составить региональные модели конкурентоспосбности отраслей региона на внешнем и внутреннем рынках и выделить отрасли аутсайдеры. Отрасли лидеры имеют удельный вес отрасли в структуре региона больше, чем в стране в целом (результат развития в долгосрочном периоде) и положительную динамику, превышающую среднеотраслевую по Казахстану (фактор развития в краткосрочном периоде).

Динамичные отрасли имеют удельный вес отрасли в структуре региона меньше, чем в стране в целом (в долгосрочном периоде отрасль не получила развития и имеет региональную значимость), но динамика положительная и темпы роста выше, чем в среднем по отрасли.

Структурно значимые отрасли в состоянии стагнации или кризиса - имеют удельный вес отрасли в структуре региона больше, чем в стране в целом (результат развития в долгосрочном периоде) и отрицательную динамику, ниже среднеотраслевой по Казахстану или отрицательную (фактор развития в краткосрочном периоде).

Отрасли - аутсайдерыимеют удельный вес отрасли в структуре региона меньше, чем в стране в целом (в долгосрочном периоде отрасль не получила развития и имеет региональную значимость), и динамику меньшую, чем в среднем по отрасли или отрицательную.

По Актюбинской области может быть составлена следующая картина региональной модели конкурентоспособности:

• Лидеры: горнодобывающая, транспорт.

• Динамичные отрасли, имеющие региональную значимость и работающие на внутренний рынок: строительство, услуги по проживанию и питанию, информация и связь, профессиональная и техническая деятельность, финансы, строительство.

• Структурно-значимые отрасли в состоянии кризиса или стагнации: обрабатывающая промышленность.

• Аутсайдеры: сельское хозяйство,

Для Карагандинской области модель региональной конкурентспособности является гораздо более проблемной:

• Лидеры: горнодобывающая отрасль.

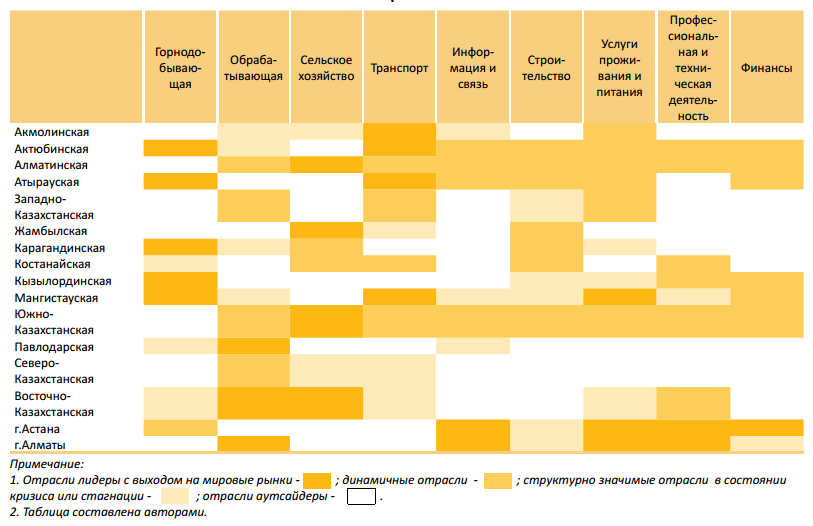
• Динамичные отрасли, имеющие региональную значимость и работающие на внутренний рынок: строительство, сельское хозяйство

• Структурно-значимые отрасли в состоянии кризиса или стагнации: обрабатывающая промышленность, транспорт.

• Аутсайдеры: информация и связь, услуги проживания и питания, профессиональная и техническая деятельность;

Сводная информация по всем областям Казахстана представлена в таблице 10.2.

Таблица 10.2 - Модель конкурентоспособности региона на основе индексов структуры и динамики занятости в отраслях экономики



Анализ моделей конкурентоспособности позволяет нам сделать вывод, что самыми стабильными регионами с более равномерно развивающимися отраслями (к ним мы отнесли отрасли-лидеры и динамичные отрасли) являются:

1) г. Астана

2) г. Алматы

3) Алматинская область

4) Южно-Казахстанская область

5) Актюбинская область

В этих регионах прослеживается импульс роста от одной или нескольких отраслей лидеров на многие другие отрасли региона, в результате большинство отраслей региона становятся динамичными, т.е. развиваются темпами роста более высокими чем средний по стране темп роста у данной отрасли. Это касается как валовой добавленной стоимости, так и занятости населения.

Проекция этих регионов на определенное качество экономического пространства позволяет сделать вывод, что самыми интенсивно и равномерно по многим отраслям развивающимися являются растущие агломерации Казахстана, складывающиеся вокруг городов Алматы, Шымкент, Актобе, Астана. В этом смысле подтверждается многократно и многими авторами выявленная закономерность современной экономики, которая утверждает, что экономическое развитие сосредоточено в агломерациях с достаточной плотностью населения в близлежащих крупных, средних и малых городах, диверсифицированной экономикой, которая развивается за счет эффектов локализации и урбанизации, благоприятной бизнес-среды, инфраструктуры и других системообразующих факторов.

В то же время, такие сложившиеся в предшествующие исторические периоды агломерации, как Карагандинская городская агломерация, по всей видимости находится в стадии конвергенции, когда отдача от отрасли специализации (металлургии) убывает и она имеет темпы роста занятости меньшие, чем среднеотраслевые темпы роста. Одновременно положительного перелива в форме эффекта роста в связанных экономических секторах (металлообработка, машиностроение) не наблюдается, что говорит об отсутствии эффекта урбанизации, под которым понимается возрастающая отдача от комплиментарных отраслей (кластеров) на уровне региона в целом. Кластеры являются воплощением этой комплиментарности и определяют рост региона в целом.

Таким образом, подводя итог апробации предлагаемого нами метода региональной диагностики на основе индексов структуры отрасли и её динамики в сравнении с региональными и национальными показателями, можно сказать, что они реализуют достоинства статистических методов оценки и учитывают два аспекта развития: динамику и структуру.

Структура занятости населения в региональной экономике складывается в долгосрочном периоде и представляет собой накопленный результат специализации на производстве продукции в той или иной отрасли, обусловленный внешним и внутренним спросом.

Динамика является в данном случае показателем краткосрочного периода и показывает изменившуюся конъюнктуру спроса и конкурентоспособость местных производителей, которые получили возможность реализовать свою продукцию, как имеющую сравнительные преимущества.

В результате все отрасли региона можно разделить на четыре группы.

Устойчивые лидеры имеют значительную долю в структуре экономики региона и одновременно позитивную динамику темпов роста, превышающих среднеотраслевой по стране. Динамичные отрасли имеют долю в структуре экономики региона меньшую, чем страна в целом, но выраженную позитивную динамику темпов роста, превышающих среднеотраслевой по стране.

Структурно доминирующие отрасли, демонстрирующие слабые темпы роста, ниже чем вся отрасль в целом, являются отраслями в состоянии стагнации или кризиса, в зависимости от знака темпа роста.

И наконец, аутсайдеры, имеют малую долю в структуре экономики региона и невысокую или отрицательную динамику развития, меньшую, чем растет отрасль в целом.

**Вопросы для сомоконтроля**

**1.** Каковы отраслевые приоритеты государственных инвестиционных программ региона?

2. Назовите принципы разработки региональных бюджетов развития,

3. Каковы пути стимулирования частных инвестиций населения?

4. Каковы подходы к оценке инвестиционного климата региона?

5. Каковы методы оценки инвестиционного климата региона?

6. Каковы основные пути активизации инвестиционной деятельности в регионе?

7. В чем состоит новое место бюджета развития региона?

8. Каковы принципы предоставления залоговых гарантий?

9. Что такое концессия?

10. Каковы рациональная стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций в экономику региона?

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014

**Тема 11. Мировой опыт государственного регулирования регионального развития**

**План**

11.1. Проблемы региональной экономики в странах мира: общее и особенное.

11.2 Институты регулирования регионального развития в мировой экономике.

11.3 Правовые основы и макро и микроинструменты региональной политики.

11.4 Проблемные регионы в мировой экономике и программы регионального развития.

**11.1. Проблемы региональной экономики в странах мира: общее и особенное.**

Региональные проблемы играют важную роль в развитии большинства стран мира, особенно на этапах значительных экономических, социальных, политических перемен. Но есть ли существенное сходство между региональными проблемами в странах, которые по масштабам территории, социально-экономическому развитию, культурным традициям, этническому составу населения, государственному устройству и другим признакам сильно отличаются друг от друга? На этот вопрос смело можно ответить утвердительно.

Один из парадоксов современного мира заключается в том, что большие различия между странами в целом (по суммарным или средним характеристикам) сочетаются со значительным сходством между определенными типами регионов в разных странах. Отсюда и наличие многих общих черт в подходах разных государств к своим внутренним региональным проблемам. Поэтому исследования и регулирование регионального развития в Казахстане можно и нужно проводить с учетом богатейшего мирового опыта.

Большие развитые страны (США, Канада, Австралия) дают много примеров решения региональных проблем. Это проблемы изменения территориального разделения труда и усиления межрегиональной кооперации, реструктуризации старопромышленных и аграрных регионов, сближения регионов по уровню социально-экономического развития, освоения периферийных регионов с богатыми природными ресурсами, ограничения чрезмерного роста крупных городов и промышленных агломераций, регулирования миграции между городами и сельской местностью, модернизации инфраструктурных систем, оздоровления экологической ситуации в регионах, стабилизации социально-экономического положения малочисленных народностей и многие другие.

Примеры решения региональных проблем в этих странах не всегда достойны подражания, но во всех случаях они дают полезные для новой практики знания.

Многие средние и даже малые по территории страны также обладают ценным опытом решения региональных проблем. Уместно заметить, что главное здесь не масштаб страны, а ее региональное многообразие и степень активности региональной политики государства. Например, в Германии особенно интересен опыт реструктуризации новых восточных земель и их экономической интеграции с западными землями, в Италии поучительна политика преодоления социально-экономических контрастов между Севером и Югом, в Японии особого внимания заслуживают деконцентрация промышленного производства, сохранение рекреационных территорий и создание системы технополисов, в Испании — разрешение конфликтов между центром и национальными автономиями, в Нидерландах — осушение и освоение больших участков моря. И перечисленные, и многие другие страны обладают ценным опытом территориального обустройства на уровне агломераций, городов, сельских местностей, санации депрессивных территорий, «рассеивания» безработицы, рационального использования земли, охраны окружающей среды.

В развитых странах стабильное развитие регионов и надежное функционирование систем «центр - регионы» во многом определяются четким разделом предметов ведения между центральной, региональной и муниципальной властями, применением разнообразных форм и инструментов государственного регулирования. Все это отнюдь не означает полного устранения коллизий в отношениях между центром и регионами, периодических вспышек радикального регионализма, этнорегионального сепаратизма и ответных реакций центра, о чем свидетельствуют факты из современной истории Канады, Бельгии, Великобритании, Италии и других развитых стран. Тем большее значение имеет изучение практики последовательной корректировки правовых основ, институциональных структур и экономических механизмов в соответствии с меняющимися ситуациями.

Не должно быть иллюзий, что внешне процветающие страны уже полностью решили свои региональные проблемы. Как правило, традиционные проблемы сглаживаются, переходят в новое качество, но не исчезают. Вместе с тем в мире возникают принципиально новые региональные проблемы, связанные с переходом к постиндустриальному, информационному обществу и глобализацией экономики.

Современный Казахстан имеет много общих региональных проблем не только с развитыми, но и с развивающимися странами, которые уже достигли довольно высоких масштабов развития экономики и сохраняют динамизм социально-экономических преобразований, в том числе в региональном разрезе. Это прежде всего такие большие страны, как Китай, Бразилия, Мексика. Особое значение для заинтересованного изучения имеют достигнутые этими странами результаты по активному включению регионов в международное экономическое сотрудничество (свободные экономические зоны Китая, приграничный пояс Мексики), экономическому освоению новых регионов (Бразилия), транспортному и энергетическому строительству (Бразилия, Китай), стимулированию межрегиональной интеграции, продвижению промьшиленности (особенно малых предприятий) в сельские местности и др.

Главная задача изучения мирового опыта регионального развития состоит не просто в том, чтобы лучше понимать суть тех или иных региональных проблем в той или иной стране, а в овладевании способами их решения с целью использования в российских условиях. Нельзя надеяться на возможность копирования и переноса опыта какой-либо одной страны. Успех может принести только тщательная селекция мирового опыта.

**11.2 Институты регулирования регионального развития в мировой экономике.**

Ни в одной стране нет монополии какого-либо одного центрального государственного органа, ответственного за регулирование регионального развития. Так или иначе, эта функция государства разделяется между несколькими или многими центральными ведомствами. Как правило, выделяется один-два ведущих или координирующих органа. В Германии — это Министерство транспорта, строительства и жилищного хозяйства, в Италии — Министерство по делам регионов, в Испании — Генеральный административный совет по планированию, в Нидерландах — Министерство жилищного хозяйства, физического планирования и охраны среды, в Австралии — Комитет по городам, на который возложены задачи физического планирования.

В США на федеральном уровне ответственность за разработку и реализацию региональной политики более рассредоточена. Вьщеляется роль Администрации экономического развития, входящей в состав Министерства торговли. Основная деятельность этого органа связана с реализацией программ развития отстающих и депрессивных районов ("реконструируемых ареалов", "округов экономического развития", "зон предпринимательства" и т.д.).

Высшие законодательные органы большинства стран имеют специальные комитеты (комиссии) по региональной политике, а в двухпалатных высших законодательных органах верхние палаты нередко являются по существу палатами регионов. Так, в Сенат США избираются по два представителя от каждого штата, в Бундесрат ФРГ избираются от трех до шести представителей от каждой федеральной земли пропорционально их населению. Во Франции мэры городов составляют половину парламента.

Кроме административных и законодательных органов государственной власти важную роль в регулировании регионального развития ифают разного рода консультативные, проектные, экспертные исследовательские организации.

В Германии действует Комитет по пространственной организации, председателем которого является канцлер ФРГ, а членами — федеральные министры, отвечающие за основные аспекты регионального развития. Конференция министров по пространственной организации, объединяющая министров федерального и земельного уровня, вырабатывает согласованные рекомендации.

Консультативный комитет по пространственной организации работает в непосредственном контакте с ведущим министерством. Агентство по строительству и пространственному планированию, обладающее статусом общественного института, готовит для правительственных учреждений аналитические отчеты, экспертизы региональных проектов, предложения по региональному развитию.

Во Франции авторитетным представительным органом управления, вырабатывающим рекомендации и осуществляющим координационные функции, в том числе непосредственно в регионах, является Делегация по обустройству территории и региональному развитию (ДАТАР). Межведомственный комитет по обустройству и развитию территории (СИАДТ) подчиняется Премьер-министру, а его членами являются министры. Свои решения СИАДТ принимает по предложениям ДАТАР. Национальный комитет по обустройству территории (КНАДТ) готовит предложения по осуществлению согласованной региональной политики национальным правительством, органами местного самоуправления и Европейским союзом, а также участвует в подготовке планов регионального развития. Фонд обустройства и развития территории (ФНАДТ) участвует в финансировании проектов, отобранных указанными выше институтами.

В Италии, кроме Министерства по делам регионов, важную роль играет Конференция "Государство — регионы". В работе Конференции, собираемой два раза в месяц, принимают участие представители всех регионов страны. Право созыва — у Председателя Совета министров. Он имеет один голос, а регионы вместе взятые — также один голос (т.е. по 50%). Главными задачами Конференции являются подготовка согласованных предложений к проекту бюджета, выделение государственной помощи слаборазвитым регионам. В случае необходимости на Конференцию приглашаются представители тех или иных министерств и ведомств.

В Испании значительную роль в реализации региональной экономической политики играют Генеральный административный совет по планированию, Совет по финансовой политике автономных сообществ. Национальная комиссия по местной администрации. Наряду с ними функционируют совместные комиссии (ассоциации, конференции) центрального правительства и автономных сообществ, регулирующие определенные аспекты регионального развития, а также Союз итальянских провинций и Национальная ассоциация итальянских коммун.

В США существует большая сеть организаций, оказывающих содействие региональному развитию. Их число стало быстро расти в 1960-е гг. в связи с активизацией государственного вмешательства в экономику регионов (к этому времени относится принятие ряда федеральных законов о региональном развитии). Возникающие организации назывались по-разному: региональные агентства по планированию, советы (комитеты) при местных властях, организации развития и т.д. К 1967 г. было создано более 350 подобных организаций, которым-дано было общее название — "Совет". Для координации их работы была образована Национальная ассоциация региональных советов, которая стала ежегодно проводить свои конференции. В обосновании региональной политики федерального правительства и штатов участвуют крупные исследовательско-информационные центры.

В ряде стран важную роль в управлении государственной собственностью и реализации целей государственного регулирования играют государственные корпорации (компании) регионального развития.

Главными их задачами являются:

* усиление влияния общественного (государственного и мунрпщпального) сектора на развитие региона посредством целенаправленной деятельности государственных и мунрщипальных предприятий и фирм со смешанным капиталом;
* осуществление проектов совершенствования региональной инфраструктуры, оздоровления социальной и экологической среды;
* привлечение инвесторов, особенно в проблемные ареалы, оказание частным предпринимателям финансовой, правовой и другой помощи в создании новых и реструктуризации действующих фирм, стимулирование инновациоьшой деятельности;
  + выполнение функций банков развития и др.

В США региональные корпорации осуществляют комплексные мероприятия по стимулированию регионального развития, прежде всего путем сооружения и модернизации объектов инфраструктуры. Мировую известность получила государственная корпорация по развитию долины реки Теннесси на юго-востоке страны. В Нидерландах с 1970-х гг. функционируют пять государственных инвестиционных компаний со своими ареалами деятельности.

Так, компания регионального развития LIOF участвовала в реконструкции Южного Лимбурга. Компания продолжает действовать и сейчас; в ее уставном капитале доля центрального правительства составляет 91%, доля провинцииЛимбург — 8%, доля муниципалитетов — 1%. Аналогичные по своим функциям региональные инвестиционные компании действуют в Бельгии, Швеции и ряде других европейских стран.

Растущая солидарность регионов в решении различных вопросов экономической, социальной, культурной жизни находит свое выражение в создании координирующих организаций-ассоциаций. В Германии — это Национальная ассоциация муниципалитетов (общин), в Италии — Постоянный совет регионов и Ассоциация коммун, в Нидерландах -— Ассоциация местных органов власти, в Швеции — Ассоциация советов городов и Ассоциация муниципалитетов. Эти ассоциации обмениваются опытом управления и хозяйствования, отстаивают общие интересы регионов (муниципалитетов) в отношениях с центральными властями. Последние в большинстве стран официально признают ассоциации как своих деловых партнеров.

**11.3 Правовые основы и макро и микроинструменты региональной политики.**

Государственное вмешательство в региональное развитие во всех рассматриваемых странах регламентируется конституциями (основными законами) и многими специальными законами, которые определяют разграничение полномочий между центральными и региональными государственными властями и местным самоуправлением, бюджетно-налоговое регулирование, механизмы регионального стимулирования, правовой режим особых экономических зон и др.

В США правовой основой современной государственной региональной политики служит ряд федеральных законов, принятых в I960-—1970-х гг. Закон "Об общественных работах и экономическом развитии" (1965 г.) определил основные направления государственной поддержки депрессивных регионов. Закон "О межправительственном сотрудничестве" (1968 г.) регламентирует распределение полномочий по региональному развитию между федеральными, штатными и местными органами власти. В 1975 г. принят Закон "О региональном развитии". Указанные законы расширили участие федеральной власти в решении региональных проблем, не умаляя прав и ответственности штатов и местного самоуправления. Это сопровождалось увеличением объема средств, вьщеляемых из федерального бюджета в помощь штатам и местным органам власти.

Характерной особенностью законодательства Австралии являются широкие возможности штатов в регулировании экономики и, наоборот, сильные ограничения возможностей центрального правительства вмешиваться в дела штатов, а также недопущение политики предпочтений, оказываемых отдельным штатам (например, налоговых льгот).

В законодательстве европейских стран особо важную роль играют законы о пространственной организации (или территориальном планировании) национальной экономики.

В Германии Закон о пространственной организации был принят в 1954 г. и неоднократно обновлялся (последний раз в 1993 г. с учетом распространения его на новые земли). Закон формулирует цели и задачи (в том числе обеспечение всем гражданам рассматриваемой территории одинаковых условий для жизни), двенадцать фундаментальных принципов пространственной организации. Он обязывает земли разрабатывать территориальные планы и программы, согласовывая их с федеральными. Признается недействительным любой проект, соответствие которого территориальному плану вызывает сомнения. Определяются вопросы для отраслей, полностью находящихся в ведении федерального центра (федеральные железные дороги и автомагистрали, водные пути, строительство, использование водных ресурсов и т. д.)

Во Франции в 1990-х гг. принят ряд основополагающих законов, создающих новую правовую базу для регулирования регионального развития. Закон о территориальной ориентации (1992 г.) дает импульс сотрудничеству коммун "на основе солидарности". Закон об устройстве территории (1995 г.) формулирует задачи государственной региональной политики: содействие национальному единству и солидарности, обеспечение гражданам равных возможностей по всей стране, достижение сбалансированного национального развития. Политика регионального развития должна уменьшать различия между уровнями жизни, связанные с географической и демографической ситуацией, занятостью и т.д.

Она призвана компенсировать региональные недостатки. Другие направления государственной политики (экономическое, социальное, культурное развитие, спорт, образование, окружающая среда и т.д.) призваны способствовать выполнению задач регионального развития.

Закон 1995 г. предусматривал разработку национальной схемы обустройства и развития территории, а также региональные схемы, обновляемые каждые пять лет, в соответствии с которыми во Франции должна функционировать система плановых контрактов "государство — регион". В Законе вьщелены три категории проблемных регионов, которым должна предоставляться помощь: регионы обустройства (реструктуризации) территории, сельские регионы приоритетного развития, проблемные городские ареалы.

Принятый в 1999 г. Закон о долгосрочном обустройстве и развитии территории снова внес существенные изменения в организацию региональной политики. Наряду с отказом от обязательства разрабатывать единую национальную схему вводится требование разрабатывать региональные схемы с участием государства. На национальном уровне сохраняется практика разработки отраслевых (секторальных) схем на 20 лет: по транспорту, энергетике, социально-медицинской сфере, новым информационным технологиям, образованию и науке и др. Расширяется институциональный статус системы плановых контрактов "государство — регион". Теперь наряду с сохранением практики плановых контрактов ставится задача разработки региональных хартий, что должно расширить круг участников региональной политики. Этот же Закон вводит в правовое поле два новых понятия на внутрирегиональном уровне: "земля" и "агломерация".

Земля рассматривается как некое компактное "жизненно сложившееся сообщество", в развитии которого принимают участие граждане и организации на основе хартии — особой совместной программы долгосрочного развития.

Возможно, что в будущем земли станут новым звеном административного управления, хотя такая задача пока официально не ставится. (Но, как мы уже знаем, современные французские регионы выросли из неадминистративных "планировочных регионов".) Другое понятие Закона — агломерация — в принципе не несет ничего нового: это территория с большой плотностью населения.

Минимальная численность агломерации — 50 тыс. чел. В перспективе агломерации также будут принимать участие в плановых контрактах "государство — регион". Интенсивное законотворчество в сфере региональной экономической политики продолжается в Испании, Оно регламентирует прежде всего финансовые взаимоотношения государства, автономных сообществ, провинций и муниципий (законы о финансировании автономий, о фонде межтерриториальной компенсации, о региональных стимулах и др.).

Таким образом, в европейских странах правовое поле региональной политики модернизируется с явной тенденцией расширения прав регионов различного уровня.

**11.4 Проблемные регионы в мировой экономике и программы регионального развития.**

В соответствии с принятой в региональной науке терминологией проблемными регионами считаются такие, которые не могут собственными силами решить свои наиболее острые проблемы и поэтому нуждаются в государственной поддержке.

***Опыт США.***

Классическим примером государственного регулирования проблемного региона является управление развитием долины р. Теннесси. Регион Теннесси, охватывающий территории ряда юго-восточных штатов, стал объектом конкретного внимания федеральных властей в начале 1930-х гг., когда вся страна была охвачена тягчайшим экономическим кризисом. Однако даже на фоне общего кризиса преимущественно аграрный регион Теннесси выделялся особой безнадежностью. Продуктивность земель была крайне низкой и неуклонно падала из-за эрозии. Часто происходили разрушительные весенниенаводнения, были сильно истощены леса. Товарность фермерского сельского хозяйства, ведущегося по отсталым технологиям, была незначительной. Неэффективная структура экономики, низкие доходы населения, невысокая квалификация рабочей силы, растущая безработица, отсутствие средств на поддержание социальной сферы — все это обусловливало неблагоприятный предпринимательский климат и не оставляло региону шансов на выход из кризиса. Федеральная власть в рамках "нового курса" Ф. Рузвельта пошла на радикальный эксперимент по оздоровлению экономики региона.

В 1933 г. был принят Закон об организации государственной корпорации, именуемой "Администрация долины Теннесси" (Temiesse Valley Authority — TVA). Главной целью, поставленной перед государственной корпорацией, было решение наиболее острых социально-экономических проблем региона и обеспечение условий для его последующего развития. Создание TVA и начало ее функционирования облегчалось уже имевшимся в США опьпюм государственного регулирования речных бассейнов и управления государственными корпорациями, производящими значительную часть электроэнергии.

Основными направлениями деятельности TVA стали:

* строительство и эксплуатация системы гидротехнических сооружений;
* производство и распределение электроэнергии:
* развитие сельского хозяйства на основе его химизации и электрификации;
* улучшение качества окружающей среды и использование рекреационных ресурсов;
* развитие городов и населенных пунктов региона.

За время существования корпорации на р. Теннесси и ее притоках было построено более 30 плотин, каскад ГЭС. Урегулирование речного стока исключило возможность ранее разрушительных наводнений, улучшились условия для регулярного судоходства. Вслед за ГЭС были построены тепловые и атомные электростанции. Энергосистема TVA в настоящее время является крупнейшей в США и занимает 10-е место в мире.

Влияние TVA распространяется на экономику 12 штатов: Миссури, Иллинойс, Индиана, Кентукки, Западная Вирджиния, Вирджиния, Северная Каролина, Южная Каролина, Джорджия, Алабама, Миссисипи, Арканзас. На этой территории TVA поддерживает льготный тариф на потребляемую электроэнергию, что стимулировало вначале привлечение энергоемких отраслей промышленности, а затем на их основе — создание многих производств с современными технологиями. TVA основала также ряд бизнес-инкубаторов, чтобы помогать малым фирмам на начальном этапе деятельности, систематически оказывала другие виды помощи частному бизнесу.

В результате производственной, инвестиционной и инновационной деятельности TVA уменьшалась безработица, улучшалась структура занятости, увеличивались доходы населения и расходы местных бюджетов на социальные нужды. Если в начале 1930-х гг. душевой доход населения в регионе был в 2,5 раза ниже среднего по США, то в настоящее время он близок к среднему уровню. В рамках региональной программы проводился значительный объем работ по улучшению земель, лесовосстановлению, градостроительству и т.д.

Весьма поучителен опыт функционирования TVA. Роль государства проявляется прежде всего в определении и корректировке ее целей и задач, в порядке финансирования и контроля за расходованием средств. С момента создания корпорации и вплоть до конца 1950-х гг. программы TVA финансировались по специальным статьям федерального бюджета. Доходы от продажи электроэнергии были еще недостаточны для крупных инвестиций.

В 1959 г. Конгресс США принял Закон о самофинансировании энергетических программ TVA. К этому времени производственная деятельность корпорации уже приносила достаточные доходы.

TVA переживала и трудные финансовые ситуации. Одно время обсуждались предложения о ее реструктуризации и приватизации. Однако администрация находила новые финансовые решения, снижая свои расходы, привлекая новых инвесторов, выпуская свои ценные бумаги. В 1990-х гг. доходы корпорации от основной деятельности уже составляли несколько миллиардов долларов в год.

Благодаря прямому государственному участию TVA не только занимается коммерческой деятельностью, но и осуществляет крупные мероприятия социального и экологического характера, а также может идти на масштабные инвестиции с длительным сроком окупаемости, неопределенными результатами или создающие "внешние эффекты", не приносящие прибыли. На протяжении почти 70 лет деятельности TVA ее целевые ориентиры пересматривались несколько раз.

Действующий сейчас документ, определяющий цели корпорации, принят в 1983 г. Он предусматривает выявление вьпх)ды и ущербнбсти инвестиционных проектов по четырем аспектам: развитие национальной экономики, улучшение качества окружающей средах, стимулирование регионального развития, решение социальных проблем. В зависимости от целевых ориентиров допускаются разные соотношения "затраты-результаты"(cost-benefit). Таким образом, корпорация TVA выполняет не только обычные коммерческие функции, но и государственные функции перераспределения доходов для достижения общенациональных целей.

**Программа развития Аппалачей.** Другая известная крупная федеральная программа регионального развития была начата в 1965 г. после принятия Закона о развитии Аппалачей — региона площадью более 300 тыс. кв. км с населением21 млн. чел., охватьгоающего территорию 13 штатов (Нью-Йорк, Пенсильвания, Огайо, Мэриленд, Западная Вирджиния, Вирджиния, Кентукки, Теннесси, Северная Каролина, Южная Каролина, Миссисипи, Джорджия, Алабама).

Частично ареал программы "Аппалачи" совпадает с ареалом деятельности TVA, однако это не создает сильных противоречий, поскольку цели, объекты и инструменты программ существенно различаются. Для реализации программы в соответствии с Законом 1965 г. была создана Аппалачская региональная комиссия (^^palachian Regional Commission — ARC).

Главной целью программы провозглашалось создание условий для здорового образа жизни, получения разнообразных профессий, увеличения занятости, роста доходов на основе развития хозяйства. На первом этапе программа включала девять взаимосвязанных подпрограмм: здравоохранение; строительство жилья; образование; охрана почв; использование лесов; восстановление горных выработок; охрана водных источников; водоснабжение и очистка сточных вод; строительство автодорог. При этом в инвестиционной части программы акцент был сделан на сооружении автомагистралей: из 1,1 млрд. долл., вьщеленных на программу в первые пять лет, 840 млн. долл. было направлено на сооружение автодорог. В последующем структура программы изменялась.

По состоянию на 1993 г. приоритетными считались следующие направления:

* + завершение создания системы скоростных дорог;
  + создание современной системы обучения и переобучения;
  + улучшение систем водоснабжения и канализации населенных пунктов;
  + помощь малому и среднему бизнесу;
  + поддержка новых форм бизнеса (например, туризма);
  + оказание помощи наиболее бедным графствам.

Аппалачская региональная комиссия является федерально-штатным органом. В ее состав входят губернаторы штатов, охватываемых программой, и представитель федерального правительства — сопредседатель комиссии. Другим сопредседателем является ежегодно переизбираемый губернатор одного из штатов.

Обслуживающий штат постоянных сотрудников насчитывает более 100 чел. Управление программой "Аппалачи" существенно децентрализовано. Каждый штат — участник программы имеет специальные подразделения, занимающиеся планированием и реализацией программных мероприятий на территории штата.

Низший организационный уровень программы — это рабочие органы локальных округов образованных специально для осуществления программных мероприятий на местах. Эти органы проводят основную работу, согласуя свои проекты с муниципальными властями. В результате формируются пакеты проектов (локальныепрограммы действий) и схемы их финансирования, включая участие федеральных агентств, штатов и местного самоуправления. Аппалачская региональная комиссия финансирует органы локальных округов, обеспечивает методическое руководство, но общий контроль за их деятельностью предоставлен властям штатов.

Финансирование программы "Аппалачи" осуществляется из разных источников. Средства из федерального бюджета поступают не только по специальным позициям. Например, в 1993 г. только на указанные выше шесть направлений программы было выделено 190 млн. долл., а в отдельные годы федеральные расходы на программу превышали 600 млн. долл. Эти специальные средства дополняются за счет действующих федеральных программ помощи регионам в соответствующих областях социально-экономического развития и охраны окружающей среды. Благодаря этому штаты имели возможность реализовать проекты, общая стоимость которых в среднем в 5 раз превышала величину специальных субсидий на программу "Аппалачи".

За время действия программы "Аппалачи" благосостояние населения региона значительно выросло, что отвечает ее главной цели. Не все эксперты связывают этот результат непосредственно с реализацией программы, считая, что более важную роль сьпрали внешние благоприятные факторы. Несомненно, однако, что именно в рамках программы было осуществлено массовое строительство автодорог, улучшение качества окружающей среды (водных источников, лесов, почв) и состояния социальной сферы (здравоохранение, образование и т.д.). Общенациональная конференция по проблемам регионального экономического развития дала положительную оценку деятельности Аппалачской региональной комиссии и рекомендовала распространить ее опыт решения междуштатных проблем на другие проблемные территории.

Другие программы регионального развития. После принятия Закона о развитии Аппалачей ряд штатов выступили с требованиями разработки подобных федеральных программ и для других проблемных территорий. Эта инициатива получила правовую поддержку. В соответствии с Законом об общественных работах и экономическом развитии (1965 г.) Министерство торговли получило право образовывать многоштатные регионы экономического развития для разработки и осуществления стимулирующих программ. В этом же законе определены признаки таких регионов:

* уровень безработицы существенно превосходит средненациональный;
* уровень доходов на семью существенно ниже средненационального;
* неудовлетворительное состояние жилищного фонда, здравоохранения, образования;
* сильная зависимость экономики региона от однои-двух депрессивных отраслей;
* значительный отток из региона рабочей силы и (или) капитала;
* отрицательное воздействие на экономику региона структурных сдвигов, обусловленных научно-техническим прогрессом;
* сильная зависимость от военных заказов;
* застой и падение промышленного производства.

Приведенные признаки наиболее характерны для двух типов проблемных регионов: отсталых (слаборазвитых) и депрессивных.

Попытки распространения организационного и финансового опыта программ "Теннесси" и "Аппалачи" в полном объеме не получили поддержку федеральных властей. Тем не менее в США действуют еще восемь междуштатных региональных комиссий, подобных Аппалачской, хотя с меньшими полномочиями и меньшими объемами находящихся в их распоряжении финансовых средств.

Региональные комиссии разрабатывают планы регионального развития, как правило, на пять лет. Эти планы включают анализ исходного социально-экономического положения, оценку выполнения предьщущих планов и программ, формулировки целей развития, прогноз основных показателей, стратегию взаимодействия властей, заинтересованных и участвующих в осуществлении плана, оценку необходимых финансовых ресурсов и их целевое распределение.

Как видим, это типичная структура планов-программ и планов-прогнозов. Не имея достаточных административных и экономических рычагов, такие планы являются индикативными. Они способствуют правильной оценке перспектив развития проблемных территорий, координации деятельности властей и частного бизнеса, облегчают решение конкретных задач в рамках общей стратегии регионального развития. В своей работе региональные комиссии тесно взаимодействуют с администрациями штатов и органами местного самоуправления.

***Опыт европейских стран***

Различия уровней развития и пространственных структур европейских стран обусловливают разные подходы к вьщелению проблемных регионов. Для региональной политики европейских стран характерно, что в ее фокусе находятся не только наиболее отсталые, депрессивные и другие "регрессивные" территории, но и полюса, ядра, коридоры экономического роста, государственная поддержка которых может оказывать наиболее сильное воздействие на структуру и динамику национальной экономики.

В развитых европейских странах наиболее типичными проблемными регионами являются старопромышленные. Возникновение депрессивных регионов — неизбежное следствие циклического характера экономического и технологического ра:жигия, когда на смену одним ведущим отраслям и технологическим укладам приходят другие. Соответственно экономика тех регионов, которые были специализированы на "уходящих" отраслях и не могли заблаговременно развить новые прогрессирующие отрасли, попадает в стадию депрессии. В "ранних" депрессивных регионах Великобритании, Германии, Франции, Бельгии ведущими были угольная и металлургическая промьппленность. Затем к ним присоединялись регионы со значительным удельным весом текстильной промышленности, "грязной" химии и других отраслей, спрос на продукцию которых снижался из-за постепенного перемещения аналогичных производств в развивающиеся страны с более дешевой рабочей силой, меньшими экологическими требованиями и другими конкурентными преимуществами.

В наиболее трудном положении оказались аграрные и периферийные регионы, имеющие изначально низкую привлекательность для создания наукоемких производств, сферы деловых услуг, научно-образовательных центров. В течение десятилетий такие регионы теряли квалифицированные кадры и учащуюся молодежь и, следовательно, ухудшали возможности для возобновления развития при улучшении внешней конъюнктуры.

К настоящему времени в Западной Европе сложилась определенная система государственного регулирования депрессивных старопромышленных регионов.

Целесообразно выделить некоторые принципиальные положения этой системы, общие для ряда стран.

• Государственная поддержка является необходимым условием подьема кризисных и депрессивных регионов. Но государственное вмешательство должно начинаться до того, как региональный кризис уже разразился. Еще на стадии стабильного развития необходимо создавать условия для возникновения новых отраслей.

• В практике региональной политики следует оперировать не крупными регионами, а внутрирегиональными ареалами, агломерациями и населенными пунктами.

• Приоритетными социальными проблемами являются создание рабочих мест высокой квалификации для местных кадров, недопущение снижения уровня доходов населения, развитие социальной инфраструктуры.

• Основа стабилизации периферийных старопромышленных регионов — развитие в них новых наукоемких отраслей промышленности, деловых услуг, рекреации.

• Лучше ориентироваться на внутренние ресурсы региона, так как развитие на базе внешних ресурсов нестабильно. Однако использование внутренних возможностей невозможно без ломки социальных традиций, образа жизни, перестройки профессиональной структуры занятости. В некоторых случаях этот путь исключен в связи с отсутствием достаточных внутренних ресурсов.

Прогрессивные изменения в экономике многих старопромышленных регионов связаны не только с государственной поддержкой, но и с деятельностью транснациональных компаний (ТНК) в странах Западной Европы. ТНК, располагающие большими капиталами, выбирают объекты для своих инвестиций, сравнивая преимущества и недостатки регионов разных стран. Они не проходят мимо регионов, временно находящихся в ситуации депрессии. Так, ТНК, имеющие значительную долю американского, японского, немецкого капитала, способствовали созданию новой "силиконовой долины" в Центральной Шотландии, подьему южного Уэльса, стабилизации экономического положения Эльзаса. Развитие добьии нефти и газа вблизи берегов Великобритании и Норвегии способствовало ускорению развития прибрежных освоенных регионов этих стран. В результате происходящих прогрессивных изменений ряд старопромышленных регионов покидает категорию проблемных.

Рассмотрим некоторые конкретные подходы к регулированию проблемных регионов на примерах Нидерландов и Германии.

**Нидерланды.** Со второй половины 1940-х гг. государственная региональная политика концентрировала внимание на двух типах проблемных регионов:

1) периферийных (в основном северных) с высокой безработицей и 2) перенаселенных урбанизованных агломераций в западном экономическом ядре страны (Ранстаде). Было вьщелено 9 "развивающихся" регионов, а внутри них — 40 ядер развития. Правительство финансировало создание в таких регионах инфраструктуры, вводило инвестиционные льготы для привлечения частных инвесторов, осуществляло мероприятия по переселению и "рассеиванию" безработных.

В 1960-х гг. указанные проблемные регионы были переименованы в "регионы стимулирования" и, кроме того, выделены старопромыышенные "регионы реструктуризации" — южная часть провинции Лимбург и 01фестности Тилбурга.

Программа реструктуризации Южного Лимбурга признана одной из наиболее успешных в ЕС. Правительство посредством создания новой инфраструктуры, инвестрщионных субсидий, переобучения шахтеров и других мер содействовало строительству новых предприятий (производство автобусов, химические производства при бывших шахтах, малые предприятия с высокими технологиями), перемещению сюда госучреждений, открытию университета и т.д. Все угольные шахты были постепенно закрыты. Прежняя депрессивная угледобывающаяпровинция превратилась в регион с прогрессивной структурой хозяйства и занятости. Значительную роль в осуществлении программы сыграла государственная компания регионального развития LIOF. Программа получала также финансовую поддержку от ЕС; это мотизировалось задачей становления нового общеевропейского административного и коммерческого центра.

**Германия.** Наибольшее значение для мирового опыта регулирования проблемных регионов имеют, пожалуй, два примера: старопромышленный Рурский регион и новые восточные земли (бывшая ГДР).

Рурский регион, сыгравший огромную роль в индустриализации Германии, объединяет в настоящее время в один коммунальный союз (Рурская область) 11 городов и прилегающие к ним местности (территория — 4,4 тыс. кв. км, население — 5,4 млн. чел.).

После второй мировой войны в течение одного десятилетия регион восстановил свою экономическую мощь, основой которой была угольная промышленность. Было построено 50 новых шахт, а добыча угля в 1954 г. достигла 112,8 млн. т. Однако уже со второй половины 1950-х гг. в угольной промышленности Рура начался кризис, главной причиной которого стала конкуренция со стороны другого более дешевого энергоносителя — импортной нефти (отмена налога на жидкое топливо и таможенной пошлины на импортируемую нефть). Добыча угля резко упала, многие шахты закрывались. Кризис распространился на другие отрасли региона, связанные с угледобьией, в результате чего быстро увеличивалась безработица.

Правительство ФРГ выбрало путь специальной экономической поддержки Рурского региона. Первыми шагами на этом пути стали выделение дотаций угольной промьшшенности и субсидирование потребления угля (в первую очередь на тепловых электростанциях) с целью сохранения покупательского спроса на уголь. Важнейшую роль в дальнейшей судьбе Рура сыграл Федеральный закон о реструктуризации и оздоровлении угольной промышленности и угледобывающих регионов (1968 г.), в соответствии с которым государство определяло минимально необходимый объем добьии в стране, размеры дотаций, достаточных для безубыгочной работы угледобывающих предприятий, субсидии высвобождающимся рабочим и затраты на их переквалификацию.

В 1969 г. вся угольная промышленность Рура была объединена в один концерн "Рурколе" ("Рурский уголь") на основе договора министра экономики ФРГ, правительства земли Северный Рейн — Вестфалия, владельцев шахт и профсоюзов. Угледобывающие предприятия были связаны долгосрочными контрактами с металлургическими заводами и электростанциями. Существенное влияние на стабилизацию продажи угля оказал специфический налог — "угольный пфенниг". Каждый "лишний" пфенниг (1/100 немецкой марки), выплачиваемый потребителем сверх цены киловатт-часа электроэнергии, поступал в специальный фонд обеспечения потребления угля, все средства которого направлялись на покупку немецкого угля вместо более дешевого иностранного.

"Угольный пфенниг" был отменен в 1995 г. Попытка регулирования угольной промышленности, сочетающая использование разных экономических институтов и инструментов, позволила избежать обвального падения угледобычи и благодаря этому выиграть время для постепенной и управляемой реструктуризации всей экономики Рура. Основными направлениями реструктуризации экономики региона являлись:

• модернизация других "старых" отраслей промышленности;

• развитие высшего образования;

• создание технологических центров и на их основе — наукоемких производств;

• улучшение окружающей среды.

Промышленная модернизация охватила большинство металлургических и химических заводов, предприятий тяжелого машиностроения. Ликвидированы "грязные" производства, радикально обновлен ассортимент продукции, уменьшены промышленные территории (возникла новая отрасль по расчистке и рекультивации площадей, ранее занимаемых шахтами, заводами, подъездными путями).

В Рурском регионе в 1960—1980-е гг. было основано 5 новых университетов с целью расширения возможностей повышения квалификации, сокращения молодежной безработицы, ограничения эмиграции из региона, привлечения новых кадров. Значительная доля местных студентов обучается бесплатно, а малообеспеченные студенты получают стипендии. Общая численность студентов достигает 150 тыс. (в 2 раза больше современной численности шахтеров); одновременно многократно выросло число научных сотрудников и преподавателей. Технологические центры (в 1993 г. их было 12) усиливают научно-инновационный потенциал региона, предоставляя предпринимателям помещения, оборудование, логистику, организационную и финансовую помощь.

Деятельность по устранению и переработке промышленных отходов, рекультивации, защите и расширению зеленого ландшафта координировалась Коммунальным союзом с использованием различных финансовых источников. Результатом осуществления данной программы явилось экологическое оздоровление всего региона, а самая загрязненная территория вдоль р. Эмшер была превращена в огромный ландшафтный парк протяженностью 320 км, вмещающий зоны отдыха и экозоны, технологические музеи (на основе бывших предприятий), инновационные выставки.

К середине 1990-х гг. Рурский регион в основном завершил процесс коренной реструктуризации хозяйства. Хотя Рур по-прежнему является крупнейшим угольным бассейном Германии и Западной Европы (в 1995 г. добыто 43,2 млн. т), доля занятых в угольной промышленности составляет сейчас всего 4,5% (73,5 тыс. чел. из 1,6 млн.). При этом благодаря непрерывному росту производительности труда продолжается высвобождение шахтеров.

Значительный рштерес представляют активные изменения внутри угольной промьшшениости Рурского бассейна, их влияние на экономику региона. Концерн "Рурколе" последовательно превращался в многоотраслевую региональную, национальную, а затем — и в транснациональную корпорацию. В 1995 г. он объединял все 78 шахт бассейна, 3 коксохимических завода, 2 брикетные фабрики; кроме того, он является владельцем основных пакетов акций в компаниях, производящих электроэнергию и тепло, строительные материалы на основе отходов шахт и электростанций, разнообразные химикаты, оборудование для горной промышленности и даже для микроэлектроники. Концерн осуществляет также сбыг угля внутри Германии, добывает уголь в США и Венесуэле, импортирует уголь в страну, ведет рекультивационные работы, строительство дорог, продает недвижимость и т.д. Доля угля в общем обороте концерна уже меньше 50%, а в инвестициях — менее трети. Вместе с тем добьиа и потребление угля по-прежнему дотируются из федерального бюджета (в 1995 г. — 7 млрд. марок).

Опыт "Рурколе" показьгоает, как спасение географически сконцентрированной кризисной отрасли может использоваться для модернизации всей экономики региона. Аналогичную функциональную эволюцию проходит рурский концерн "Крупп-Хоэш" — крупнейший производитель стали. В нем непосредственно в черной металлургии теперь занята только четверть всех работающих, а большая часть сосредоточена в новых отраслях: машиностроении, производстве электронных систем управления, металлообработке, торговле.

Новые проблемные регионы. Происшедшее в 1990 г. объединение двух германских государств создало комплекс новых региональных проблем, обусловленных большими социально-экономическими различиями между западными и восточными землями.

Практически мгновенное государственное объединение при сохранении всех институтов прежней ФРГ исключило возможности постепенного сближения экономических и социальных условий Запада и Востока и эволюционной межрегиональной интеграции. Неизбежными стали шоковые потрясения в экономически более слабых восточных землях. Многие регионы бывшей ГДР внезапно оказались проблемными. Основными признаками новых проблемных регионов являются: 1) резкий спад производства ввиду потери спроса на национальном рьшке и рынках стран Восточной Европы и, как следствие, безработица и отток кадров; 2) значительное отставание от западных земель по эффективности производства, технической и социальной инфраструктуре, уровню доходов населения, качеству окружающей среды; 3) необходимость быстрой переспециализации основных отраслей производства; 4) необходимость коренного изменения всей институциональной структуры, ее адаптации к условиям ФРГ.

Новая ситуация потребовала разработки и реализации специальной региональной политики. Приняты специальные законы, определяющие особый статус восточных земель. Им стала оказываться масштабная финансовая помощь из федерального бюджета, на их территории осуществляются программы реструктуризации и модернизации хозяйства, развития инфраструктуры, образования и переквалификации кадров. Но даже огромная федеральная помощь восточным землям (см. подразделы 7.4.2 — 7.4.3) оказалась недостаточной для формирования в Германии относительно однородного социально-экономического пространства. Очевидно, этот процесс растянется не на одно десятилетие.

**Опыт Австралии**

Австралия отличается сильной неравномерностью размещения населения, природных ресурсов и производства. Это создает объективные предпосылки для разработки крупных программ хозяйственного освоения территорий, отдаленных от развитого Юго-Востока и богатых разнообразными природными ресурсами.

Специфика австралийского федерализма (большая экономическая самостоятельность штатов и ограниченные права центра по вмешательству в их дела) объясняет тот факт, что региональные программы разрабатьшают в основном сами штаты. Центр же участвует в региональных программах посредством главным образом финансирования объектов инфраструктуры.

В качестве примера рассмотрим опыт программного подхода к развитию региона Пилбара. Пилбара — это слабозаселенная часть штата Западная Австралия (примерно 50 тыс. чел.) с жарким и засушливым климатом, богатая минеральными ресурсами.

Ранее главной отраслью хозяйства было овцеводство, но начиная с 1960-х гг. стали быстро развиваться добыча железной руды, нефти, газа, олова, поваренной соли (выпариваемой из морской воды). Основная часть добываемого сырья экспортируется в Азию, Европу, Америку (примерно 100 млн. т железной руды, 6 млн. т сжиженного газа в год). В процессе освоения минеральных ресурсов широко'использовался вахтовый метод труда.

Первая попытка программирования комплексного развития Пилбары была предпринята в начале 1970-х гг. Правителылъо штата подготовило комплексный проект, предусматривавший создание многоотраслевого промышленного комплекса, города с населением 130 тыс. чел., портов и других объектов инфраструктуры. Предполагалось, что более 40% необходимых средств будет получено из федерального бюджета. Рассматривалось шесть возможных сценариев развития с учетом их социально-экономических последствий. Однако ни один из сценариев первой программы развития Пилбары не был реализован в целом; осуществлялись отдельные проекты, например по экспорту сжиженного газа.

Тем не менее созданный Консультативный комитет по региональному развитию Пилбары вел непрерывную работу по систематизации и модернизации локальных проектов для потенциальных инвесторов. Логическим результатом этой работы стала программа "Пилбара-2Г', рассчитанная на 30 лет (до 2021 г.).

Генеральная цель программы — переход региона к устойчивому развитию на основе рационального использования природных ресурсов, создания благоприятных условий для проживания постоянного населения, сохранения нормальной окружающей среды. Программа сочетает решение комплекса задач:

* повышение конкурентоспособности горнодобывающей промышленности,
* увеличение степени переработки сырья и экспорт продуктов переработки,
* развитие международного туризма, создание современной инфраструктуры,
* расширение и диверсификация занятости, строительство современного города,
* привлечение частных отечественных и иностранных инвестиций.

В программе предусматривается система мер со стороны федерального и регионального правительств, создающая благоприятный институциональный и социально-экономический фон для достижения целей и задач программы:

• введение налоговых льгот на имущество компаний и за разработку недр;

• улучшение условий долгосрочного кредитования, учитывая повышенные инвестиционные риски (по сравнению с более освоенными регионами страны);

• введение стимулов для формирования постоянного населения, расширения занятости и повышения квалификации кадров;

• организация системы обучения предпринимательству;

• поощрение создания предприятий, удовлетворяющих местный спрос;

• заключение правительственных соглашений с предпринимателями о поставках продукции на местный рынок с целью снижения неопределенности локального спроса на производимую продукцию;

• поощрение связей между большими компаниями и мелким бизнесом;

• стимулирование поиска новых рынков сбыта производимой продукции в других регионах страны и мира и другие меры.

Разработчики программы рекомендовали создать Комиссию по развитию Пилбары для координации действий участников программы, осуществления ее мониторинга и обновления, отстаивания интересов программы в федеральном правительстве и правительстве штата. Программный подход используется для хозяйственного освоения территорий и в других штатах Австралии.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы причины региональных неравенств в различных странах?

2. Какое влияние оказывает государственное устройство на региональное развитие?

3. Дайте характеристику основных государственных и общественных институтов регулирования регионального развития.

4. Какие функции выполняют государственные корпорации регионального развития

**Список литературы:**

1. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования, 2013, № 3. http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620.
2. Куценко С.Ю., Павленко В.И. Региональная экономика и управление. М.: Кнорус, 2015
3. Чанг Х.-Д. Как устроена экономика. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015
4. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А.,Полушкина Т. М., Рябова С. Г., [Якимова О. Ю.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Акимова Ю. А.](https://www.piter.com/collection/author/product/), [Баландина С. В.](https://www.piter.com/collection/author/product/) Региональная экономика и управление. Учебное пособие, 3-е издание, переработанное и дополненное. Учебное пособие. М.: Питер, 2018
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006
6. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. М.: КноРус, 2012. 334 с.
7. Козьева И. Л. Экономическая география и регионалистика: учебник / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузъбожев. М.: КНОРУС, 2012. 346 с.
8. Региональная экономика/ Под ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана,2013. 464 с.
9. Мухамеджанова Д. Ш. Казахстан в **экономик**е Азии: актуальные тенденции международного сотрудничества [Текст]: монография / Д. Ш. Мухамеджанова. Астана : КИСИ при Президенте РК, 2014. 166 с.
10. Теория социально-экономической географии: спектр современных взглядов. Ред. и сост. А. Г. Дружинин и В. Е. Шувалов. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
11. Ибраева А. Н. Устойчивое развитие и независимость страны [Текст]: продовольствие, энергетика, транспорт: оценка обеспеченности и экономической доступности: монография / Альмира Ибраева. Астана: ОО "ИЭЭ", 2016. - 248 с.
12. Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966.
13. Пфейфер Н. Э. [и др.] Государственное регулирование экономики: электронный учебник. М., 2014