

ЛЕКЦИЯ 5: РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ **ПОЛИТИКА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ**

План:

- 1. Субъекты, объекты, цели и основные инструменты региональной политики федеральных органов.**
- 2. Бюджетная система как главный механизм государственного регулирования регионального развития.**
- 3. Виды и назначение специальных фондов (в составе федерального бюджета) поддержки субъектов Федерации**
- 4. Целевые программы как инструмент регулирования территориального развития**
- 5. Установление государством на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов. Особые экономические зоны**

Вопрос 1. Субъекты, объекты, цели и основные инструменты региональной политики федеральных органов

- **Региональная политика** – система принципов, целей и задач всех органов государственной и негосударственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны через созданный и (или) создаваемый механизм оптимальной ее реализации

Объектом региональной политики

- являются взаимосвязи и взаимоотношения как внутри регионов так и между регионами (экономические, культурные, социальные и проч.).
 - Субъекты разработки и реализации государственной региональной политики:
- Президент РФ и его полномочные представители в федеральных округах;
- органы законодательной (представительной) и исполнительной власти РФ и субъектов РФ (Федеральное собрание, Правительство РФ, федеральные министерства, агентства службы);
- органы местного самоуправления;
- ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ;
- федеральные фонды регионального развития.

Среди федеральных министерств наибольший объем полномочий имеют министерства:

- регионального развития
- экономического развития
- финансов
- промышленности и торговли
- транспорта
- сельского хозяйства
- энергетики,
- природных ресурсов и экологии

Направления (подходы) в идеологии государственного регулирования экономического развития регионов:

- 1) **«неинтервенционалистское»**, которое в принципе отрицает необходимость воздействия государства на региональную экономику;
- 2) **адаптационное (или инерционное)**: смягчение воздействия рыночных регуляторов и незначительное корректирование развития территорий путем ускорения ярко выраженных естественных процессов на основе стимулирования миграции рабочей силы и инвестиций;
- 3) **радикальные преобразования**: проведение интенсивного регулирования, с осознанием равноправия, равнозначности субъектного и объектного статуса регионов.

Цели региональной политики федеральных органов

- повышение однородности экономического пространства, создание одинаковых правовых и организационных условий для предпринимательской деятельности во всех регионах;
- развитие единых общероссийских рынков, что, как показывает мировая практика, в т.ч. и Европейского союза, способствует увеличению масштабов производства и повышению его конкурентоспособности;
- усиление экономической интеграции регионов за счет стимулирования поставок товаров между территориями и развитие производственной кооперации в форме поставок комплектующих изделий из нескольких регионов для выпуска конечной продукции;

Продолжение

- оказание помощи бедным регионам, не имеющим достаточного объема собственных средств из-за ограниченности налоговой базы (бюджетная обеспеченность субъектов РФ собственными доходами различается в 30 – 40 раз);
- сглаживание экономических противоречий между регионами;
- достижение оптимальной комплексности экономики регионов; при этом не стоит задача создания максимальной обеспеченности продукцией собственного производства, обоснованным является создание конкурентоспособных производств;
- создание специальных условий для развития северных территорий (на которые приходится около 2/3 территории России).

Основные инструменты региональной политики федеральных органов:

- 1) Прямое участие государства в развитии объектов экономики и социальной сферы, где главным экономическим механизмом государственного регулирования территориального и регионального развития является **бюджетная система**;
- 2) **Целевые программы** с бюджетным софинансированием;
- 3) Установление государством на отдельных территориях **особых организационно-правовых режимов** как своеобразных механизмов решения острых проблем в регионах, которые не вписываются в общий порядок (или) требуют введения специфического организационно-правового режима.

Вопрос 2. Бюджетная система как главный механизм государственного регулирования регионального развития

Формы финансовой поддержки бюджетов регионов за счет средств федерального бюджета:

- **Дотации** предоставляются из бюджета вышестоящего уровня в случае недостаточности закрепленных и регулирующих доходов для формирования минимального бюджета нижестоящего территориального уровня (для выравнивания бюджетной обеспеченности). Выделение дотаций осуществляется в порядке бюджетного регулирования на безвозмездной и на безвозвратной основе, а их использование не имеет целевого назначения
- **Субсидии** выделяются на определенные цели на условиях долевого софинансирования (федеральный – региональный бюджеты)

Продолжение

- **Субвенции** предоставляются бюджету низшего уровня на безвозмездной и безвозвратной основе на финансирование отдельных целевых расходов (например: исполнение ряда государственных полномочий, социальную помощь гражданам в соответствии с законодательством, поддержку организаций социальной сферы и т.д.

(Так, город Волгоград получает субвенции на развитие скоростного трамвая).

- **Бюджетные кредиты и бюджетные ссуды** предоставляются на покрытие временных кассовых разрывов, возникших при исполнении региональных бюджетов (временного бюджетного дефицита) для обеспечения своевременного финансирования запланированных затрат. В отличие от дотаций, субсидий, субвенций, ссуды имеют возвратный характер могут быть возмездными (уплата %).

Продолжение

- Кроме специальных фондов, по разделу бюджета **«Межбюджетные трансферты»** распределяются иные дотации и субсидии регионам на финансирование социально важных расходов:
- субвенции и субсидии субъектам РФ на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования;
- дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления и др.

Вопрос 3. Виды и назначение специальных фондов (в составе федерального бюджета) поддержки субъектов Федерации

Для поддержки регионов в составе федерального бюджета выделяются **специальные фонды**

- **Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФФПР)** (самый крупный источник финансовых ресурсов для субъектов РФ) предназначен для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов.
- Средства Фонда распределяются на основе специальной методики, учитывающей налоговый потенциал каждого региона. Получателями являются регионы-реципиенты.
- Бюджетное выравнивание через ФФФПР не решает в достаточной мере проблему сглаживания различий в уровне социально-экономического развития. Ориентация ФФФПР на текущие расходы (выплата заработной платы работникам бюджетной сферы и т.п.) ведет к тому, что в *относительном выигрыше оказываются территории с более высоким уровнем обеспеченности социальными объектами.*
- Наиболее высокие дотации (трансферты) в расчете на 1-го жителя получают республики Северного Кавказа, Камчатки, Тыва, Алтай. *Регионы-доноры средства из ФФФПР не получают.*

Субъекты ЮФО и СКФО с максимальной долей безвозмездных поступлений из федерального бюджета

в доходах консолидированных бюджетов, %

Субъекты ЮМР	2003	2006	2007
Чеченская республика	87	89	93
Ингушетия	88	89	90
Дагестан	79	77	79
Карачаево-Черкессия	72	67	67
Адыгея	51	60	63
Северная Осетия-Алания	71	60	62
Калмыкия	28	50	63
Кабардино-Балкария	73	58	60

- **Федеральный Фонд компенсаций (ФФК)** используется для предоставления субвенций на выполнение регионами полномочий, которые, являясь федеральными, переданы для реализации субъектам РФ: регулирование использования водных ресурсов и объектов живого мира, поддержка противопожарной службы, милиции (полиции), отвечающей за общественную безопасность. Средства из ФФК получают все регионы независимо от состояния обеспеченности собственными финансовыми ресурсами
- **Федеральный Фонд софинансирования социальных расходов** включает средства для решения особо важных социальных проблем регионов: выделение субсидий малообеспеченным гражданам на оплату услуг ЖКХ, поддержка реабилитированных лиц, тружеников тыла, ветеранов труда и т.д.

Продолжение

- **Федеральный Фонд регионального развития** предназначен для выравнивания обеспеченности регионов инженерной и социальной инфраструктурой. Средства из него выделяются в виде субсидий на их софинансирование по методике, которая в настоящее время не является достаточно формализованной и свободной от субъективизма.
- **Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов** используется для поощрения регионов, осуществляющих работу по повышению эффективности использования бюджетных средств.
- **Фонд содействия реформированию ЖКХ** включает средства для регионов, выполняющих преобразования в этой одной из самых проблемных видов экономической деятельности.
- С 2007 г. особой формой поддержки регионов стал **Инвестиционный фонд РФ**, средства из которого предоставляются на реализацию крупных проектов государственного, межрегионального и регионального значения. Обязательным условием является наличие других источников финансирования, в том числе внебюджетных (см. сайты МРР РФ, МЭР РФ).

Вопрос 4. Федеральные целевые программы как инструмент регулирования территориального развития

Применение целевых программ (ЦП) оправдано для решения крупных проблем функционирования региональных хозяйственных систем:

- 1) необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы;**
- 2) комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий;**
- 3) отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;**
- 4) необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).**

**Документы (федерального уровня), содержащие
региональный блок государственной экономической
политики**

- 1. Разработанная в 2005 г. МРР РФ «Концепция стратегии социально-экономического развития регионов РФ», которая, в силу многих замечания в ее адрес, была дополнена и существенно скорректирована принятой в 2008 г. «Концепцией совершенствования региональной политики в РФ»**
- 2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. (Концепция - 2020)**
- 3. Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г.**
- 4. Основные направления деятельности правительства РФ на период до 2012 г.**
- 5. Антикризисная программа Правительства РФ.**
- 6. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию РФ**

Программа – это совокупность мероприятий по достижению глобальных и локальных целей управления с использованием основных ресурсов социоприродохозяйственной системы и вытекающих из них ее текущих и перспективных задач

Свойства ЦП:

- 1) **программность**, характеризуемая наличием плана проведения комплекса взаимосвязанных, согласованных действий;
- 2) **целеориентированность**, выражаемая направленностью программных мер на достижение цели;
- 3) **комплексность** в виде сочетания разнообразных мер, обеспечивающих решение программной проблемы;
- 4) **ресурсообеспеченность**, отражающая подкрепление программных действий ресурсами в необходимом количестве, концентрацией ресурсов в рамках программы;
- 5) **результативность (эффективность)**, проявляющаяся в том, что успешное решение программной проблемы не может быть достигнуто другими, непрограммными способами, без проведения программных мер и сосредоточения ресурсов.

**Для программной проработки на
общегосударственном уровне, а также на уровне
федеральных округов, групп регионов**

- актуальны проблемы, оказывающие глобальное или весьма существенное влияние на динамику развития экономики страны, связанные с реализацией макрорегионального разреза государственной промышленной политики.

В их числе:

- освоение пионерных районов промышленного развития;
- вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
- изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки;
- формирование «полюсов» (зон, технополисов, крупных объектов и т.д.) экономического роста, имеющих принципиальное значение для создания эффективной структуры экономики страны (как отраслевой, так и территориальной);
- осуществление необходимой санации предприятий, продукция которых направляется на удовлетворение общегосударственных нужд;

Продолжение

- создание и развитие объектов зональной, межзональной и магистральной инфраструктуры;
- осуществление регионального разреза государственной научно-технической политики: создание и развитие объектов науки и научного обслуживания в регионах, обеспечивающих реализацию стратегических направлений исследований и крупных комплексных научно-исследовательских межрегиональных программ;
- реализация государственной социальной политики, имеющей наиболее выраженный территориальный характер, в первую очередь в части смягчения региональных диспропорций в уровне жизни, оказания помощи населению депрессивных регионов;
- реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения, а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов для решения экологических проблем регионального характера (техногенных катастроф и т.д.).

На уровне социоприродохозяйственных систем регионов такое управление связано с решением таких проблем, как:

- создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств – «точек роста», объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовывать конкурентные преимущества региона;
- создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития предприятий в регионе на основе:
 - а) развития законодательной и нормативной базы, направленной на создание «режима наибольшего благоприятствования», в первую очередь для региональных производителей, работающих в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства, включая среднее и малое предпринимательство;
 - б) создания благоприятного инвестиционного климата в регионе;
 - в) развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения;
 - г) участие в межрегиональных программах по совместному созданию производственных и инфраструктурных объектов, решению экологических проблем.

На уровне муниципальных образований использование целевых программ связывается с решением круга следующих типичных проблем:

- ликвидация диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, реализующих локальные производственные циклы (предприятия сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объекты местной производственной и социальной инфраструктуры и т.д.);
- **содействие развитию малого предпринимательства;**
- комплексное совершенствование местной законодательной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории, и создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;
- участие в развитии объектов рыночной инфраструктуры местного значения;
- социальная ориентация в форме поддержки и развития социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений и т.д.;
- содействие занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы и др.

ЦП развития социоприродохозяйственной системы (СПХС) любого уровня иерархии экономического пространства (ЭП) должна отвечать ряду *базовых принципов программного управления*:

- ЛЕГИТИМНОСТЬ
- НОРМАТИВНОСТЬ
- РЕАЛЬНОСТЬ;
- ВАРИАТИВНОСТЬ;
- КОНКРЕТНОСТЬ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ;
- КОНТРОЛИРУЕМОСТЬ;
- ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Типы территориальных ЦП

- 1. Территориальные программы общенационального, геостратегического значения,** распространяющие свое действие на экономические пространства нескольких или практически всех крупных экономических районов или макрорегионов (округов) России.
- 2. Территориальные программы крупного межрайонного или межрегионального значения, программы развития макрорегионов России,** реализуемые на территории регионов одного или 2-3-х смежных экономических районов России, которые разрабатываются и осуществляются на уровне федеральных органов государственной власти с более активным привлечением администраций субъектов Российской Федерации

3. ***Территориальные программы развития субъектов РФ,*** которые разрабатываются и реализуются в основном на уровне администраций субъектов Федерации.
4. ***Территориальные межмуниципальные программы,*** осуществляемые на территории одного или нескольких экономических подрайонов внутри субъекта Российской Федерации, а также на территории нескольких муниципальных образований (МО).
5. ***Территориальные программы локального статуса и значения,*** реализуемые на территории одного МО, которые разрабатываются и реализуются на уровне администраций субъектов Федерации и местных администраций

МРР РФ сегодня является **генеральным заказчиком и координатором шести ФЦП**:

- 1. Юг России – 2008 -2012 гг.**
- 2. Социально-экономическое развития Республики Ингушетии на 2010-2016 гг.**
- 3. Социально-экономическое развития Чеченской Республики на 2008-2011гг.**
- 4. ФЦП развития Калининградской области на период до 2014 гг.**
- 5. Социально-экономическое развития Курильских островов на 2007-2015 гг.**
- 6. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 г.**

Вопрос 5. Установление государством на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов.

Особые экономические зоны

Важным инструментом федеральной территориальной политики является установление государством на отдельных территориях **особых организационно-правовых режимов** как своеобразных механизмов решения острых проблем в регионах, которые не вписываются в общий порядок и/или требуют введения специфического организационно-правового режима.

Таковыми территориями в России являются:

- закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО);
- особые экономические зоны;
- районы компактного проживания малочисленных народов;
- особо охраняемые природные территории и объекты;
- зоны чрезвычайной экологической ситуации, стихийных бедствий и др.

Название «Особые экономические зоны» (ОЭЗ)
(ранее – свободные) закреплено в ФЗ от 22. 07. 2005
г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в
РФ».

Цели создания ОЭЗ в России:

- поддержка приоритетных направлений развития национальной экономики, высокотехнологических производств;
- производство новых видов продукции;
- увеличение экспорта,
- привлечение инвестиций,
- развитие транспортной инфраструктуры,
- расширение масштабов туристической и санаторно-курортной деятельности,
- повышение конкурентоспособности страны и регионов.

Специализация ОЭЗ определяется объективными экономическими преимуществами: географическим положением, наличием специфических ресурсов, кадровой обеспеченностью и др.

В зависимости от специализации различают зоны:

- **производственные** (с функциями импортозамещения или экспорта),
- технопарки,
- торговые,
- офшорно-финансового, банковского, туристского и других видов обслуживания

**Законодательство РФ предусматривает
возможность создания при участии федеральных
органов *четырёх типов ОЭЗ:***

- 1) *промышленно-производственные* создаются на участках территории, которые имеют общую границу, и площадь которых составляет не более чем 20 кв. км.;
- 2) *технико-внедренческие* создаются не более чем на 2-х участках территории, общая площадь которых составляет не более чем 3 кв. км.;
- 3) *туристско-рекреационные*;

4) с 1 января 2008 г. российским законодательством предусмотрен четвертый тип ОЭЗ – **портовые,**

которые создаются на территориях морских портов и речных портов, открытых для международного сообщения и захода иностранных судов, территориях аэропортов, открытых для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки, а также на территориях, предназначенных в установленном порядке для строительства, реконструкции и эксплуатации морского порта, речного порта, аэропорта.

Портовые ОЭЗ не могут включать в себя имущественные комплексы, предназначенные для посадки пассажиров на суда, их высадки с судов и для иного обслуживания пассажиров.

Портовые ОЭЗ создаются на участках территории, которые имеют общую границу, и площадь которых составляет не более чем 50 кв. км.

Решение о создании ОЭЗ

- принимается *Правительством РФ* на основе предложений органов власти субъекта РФ и соответствующих МО.
- Выбор зон производится *МЭР РФ* на конкурсной основе. Для организации этой работы было создано Федеральное агентство по управлению ОЭЗ.
- Получить статус резидента ОЭЗ могут как коммерческие организации (за исключением унитарных предприятий и иностранных организаций), так и индивидуальные предприниматели, с учетом положений ст. 9 Закона.

Сегодня на территории России действуют (см. сайт МЭР РФ):

- *Четыре* **промышленно-производственные зоны**, которые расположены в наиболее экономически развитых регионах России. Для них характерно преобладание промышленных предприятий, а также наличие разветвленной транспортной инфраструктуры, богатых природных ресурсов и квалифицированной рабочей силы:
- 1) **в Липецкой области, «Липецк»:** производство бытовой техники (Индезит), готовые металлические изделия, машиностроение, производство транспортных средств, оборудования и компонентов, стройматериалы);
- 2) **в г. Елабуга в Татарстане «Алабуга»:** производство автомобилей (в том числе Фиат), автокомпонентов, оборудования, стекловолокна, полимеров и т.д.);
- 3) **в Самарской области, «Тольятти»:** автомобилестроение и производство компонентов; строительные материалы; производство товаров народного потребления;
- 4) **в Свердловской области, «Титановая долина»:** авиастроение, судостроение, ракетостроение, автомобилестроение, медицина; химическая промышленность.

Четыре технико-внедренческих зоны

- расположены в крупных российских научных центрах с высоким научно-техническим потенциалом.
- Преимущества для инвесторов ОЭЗ: доступ к быстро развивающемуся российскому рынку информационных технологий и НИОКР; высококвалифицированные специалисты; высокий потенциал сотрудничества с научными и исследовательскими центрами; бизнес-инкубаторы для стартап-проектов
- 1) в г. Дубна Московской области (ядерно-физические технологии, системы безопасности, контроля и т.д.),
- 2) в г. Зеленограде (микроэлектронная, микросистемная техника, печатные платы высокого класса точности и т.д.),
- 3) в г. Санкт-Петербурге (нанотехнологии для медицины и биологии, оптической электроники и проч.),
- 3) в г. Томске (новые материалы и нанотехнологии, промышленная электроника и приборостроение, биохимические и химические технологии);

Туристско-рекреационные зоны

- расположены в наиболее живописных регионах с возможностями для развития пляжного, оздоровительного, приключенческого отдыха, экотуризма, экстремальных видов спорта.
- Созданы и создаются на территории следующих субъектов РФ: в Калининградской области, Ставрополье, Алтайском крае, Иркутской области, Бурятии, Приморском крае, на Северном Кавказе (туристический кластер)

Три портовые ОЭЗ

- расположены в непосредственной близости к глобальным морским торговым путям и воздушным коридорам: в Ульяновской области, Хабаровском крае, Мурманской области.