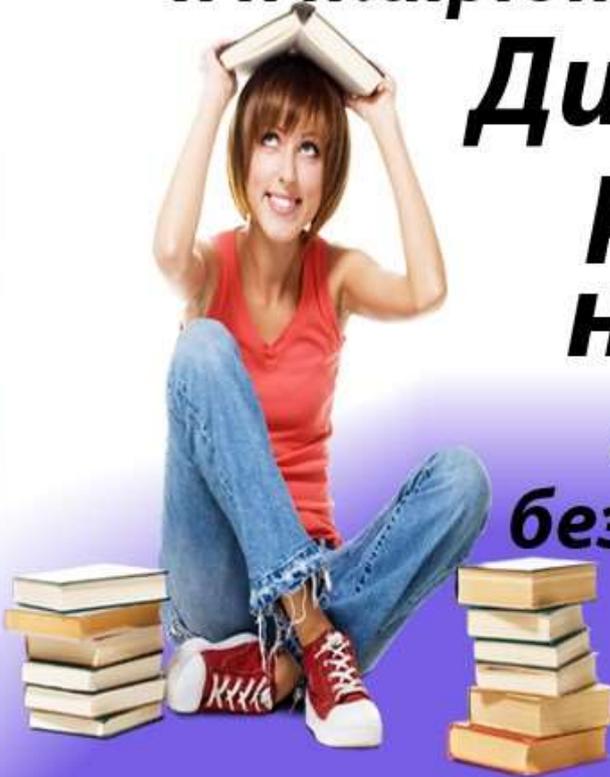


www.diplomstudent.net

Дипломные работы на заказ

от автора
без предоплаты



СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1.РОССИЙСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА.....	6
1.1.Современная ситуация в региональном развитии и разумное сочетание регионализации и интеграции.....	6
1.2. Цели и задачи региональной политики в современных условиях	8
1.3. Методы государственного регулирования регионального развития.....	11
1.4. Формирование единого экономического пространства (общероссийского рынка)	15
ГЛАВА 2.ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РФ ..	20
2.1. Основные направления региональной промышленной политики	20
2.2. Региональный аспект государственной инвестиционной политики	27
2.3. Разработка региональной аграрной политики	32
2.4.Государственная региональная политика в области занятости населения	36
2.5.Реформирование развития жилищно-коммунального хозяйства.....	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	44
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	47

ВВЕДЕНИЕ

Современная непростая ситуация в региональном развитии обусловлена сочетанием общего экономического кризиса, дезинтеграцией экономического пространства, различием стартовых условий вхождения в рынок отдельных регионов (и в первую очередь, неодинаковыми уровнями созданного в них экономического потенциала), политической нестабильности и межэтнической напряженности в ряде регионов, геополитических и социально-экономических последствий разрушения единого государства и появления у России нового ближнего зарубежья.

В особо тяжелом положении оказались регионы: с высокой концентрацией стагнирующих и конверсируемых отраслей, незавершенных инвестиционных программ, а также с высокой долей крупных предприятий-монополистов; наиболее зависимые от поставок продовольствия, сырья, продукции производственно-технического назначения, то есть имеющие ограниченные возможности самообеспечения и саморегулирования; с критической экологической обстановкой, требующей закрытия или перепрофилирования ряда производств и особых мер по социальной защите.

Экстремальная социально-экономическая ситуация характерна почти для всей зоны Севера, старопромышленных и наиболее милитаризованных районов Центра, Урала, Юга Сибири и Дальнего Востока» К регионам социального бедствия, где большая часть населения находится ниже уровня бедности и безработица достигла опасных масштабов, относятся республики Северного Кавказа, Тува, Калмыкия, некоторые регионы Нечерноземья.

Существенное влияние на региональное развитие оказало изменение геополитической ситуации в результате ликвидации СССР и образования новых независимых государств. Если ранее из 11 регионов Российской Федерации только шесть имели выход к государственным границам и океану, то теперь не имеет такого выхода лишь Волго-Вятский экономический район. Приграничным стал и Северо-Кавказский экономический район. Сухопутная государственная граница России теперь проходит по южным границам республик Северного Кав-

каза и Краснодарского края.

С этими изменениями связаны новые проблемы специализации производства, структуры товарообмена, миграции населения, передислокации вооруженных сил и т.д., которые ложатся дополнительным грузом на экономику и социальную сферу новых приграничных регионов.

Курсовая работа рассматривает тему: «Региональная политика России». Целью курсовой работы является рассмотреть основные направления региональной политики в России. Для достижения указанной цели, необходимо решить следующие задачи: описать цели и задачи региональной политики; рассмотреть методы государственного регулирования регионального развития; охарактеризовать современную ситуацию в региональном развитии; изучить государственную региональную политику по направлениям.

Объект исследования- РФ. Предмет исследования- региональная политика РФ.

ГЛАВА 1.РОССИЙСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

1.1.Современная ситуация в региональном развитии и разумное сочетание регионализации и интеграции

Адаптируясь к новым условиям, регионы вырабатывают свои модели экономического поведения, используя в первую очередь свое монопольное положение в производстве определенных видов продукции и в транспорте. Так, регионы Северного Кавказа с развитым аграрным сектором пытаются сдерживать вывоз продовольствия, переводят поставки на бартерную основу, добиваются предельно высоких закупочных цен. Регионы с преобладанием добывающих отраслей промышленности и слабо развитым сельским хозяйством идут по пути организации бартера как с индустриальными, так и с сельскохозяйственными регионами и даже государствами и этим пытаются смягчить негативные экономические и социальные последствия, связанные с переходом к рынку. Индустриальные регионы, обладающие значительным научно-техническим потенциалом, главный упор делают на ускоренную приватизацию, формирование рыночных структур, создания совместных предприятий и благоприятных условий для иностранных инвестиций.

Не менее опасна трансформация региональных экономических и правовых механизмов, придающих дополнительные импульсы дезинтеграционным тенденциям, например, таких как переход к одноканальной налоговой системе, ограничивающей консолидацию федерального и регионального бюджетов.

При реформировании российской экономики на принципах рыночного хозяйствования нельзя не учитывать огромных различий природно-географического, социально-демографического, экономического характера, так как регионов со средними условиями не существует. Именно поэтому программа реформ не может ограничиваться системой унифицированных мероприятий для России в целом. Объективные особенности Российской Федерации требуют разумного сочетания двух линий в проведении экономических реформ: регионализации и интеграции.

Требование регионализации реформы означает:

1. Учет специфики регионов в осуществлении общероссийской структурной инвестиционной, финансовой, социальной, внешнеэкономической политики.

2. Перенос ряда направлений реформы на региональный уровень — особенно в малом предпринимательстве, социальной сфере, охране природы и использовании природных ресурсов.

3. Децентрализацию процессов управления реформой, активизацию экономической деятельности на местах.

4. Необходимость разработки специальных программ проведения реформ в регионах с особо отличающимися условиями, как региональных блоков в общероссийской программе.

Программа реформ должна включать специальные мероприятия по пространственной интеграции экономики России. К ним относятся: усиление материально-технических, финансовых, информационных интегрирующих систем таких, как магистральный транспорт и связь, энергетическая и водохозяйственная системы, денежно-кредитная и бюджетная системы, система экологической безопасности. Кроме того, сюда можно отнести формирование правового и организационного механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и органов управления, содействие процессу общероссийского территориального разделения труда и развития единого рыночного пространства, разработку мероприятий по преодолению распада межрегиональных хозяйственных связей, по выработке внешнеэкономической политики.

В связи с этим идеологической основой программы реформ, как отметил академик А.Г. Гранберг, может стать гибкий экономический федерализм, предполагающий поиск и поддержание разумного компромисса регионализации и интеграции, многообразия и единства. Успешная реализация экономической реформы во многом будет зависеть от сочетания разнообразия конкретных подходов к решению проблем в отдельных регионах и единства общих принципов, функционирования рынка на всей территории.

1.2. Цели и задачи региональной политики в современных условиях

По определению, данному в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента РФ 3 июля 1996 года, под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

В этом же правовом документе в общей постановке определены цели и задачи этой политики. К ним относятся: обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства; обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов; выравнивание условий социально-экономического развития регионов; предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов; приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение; максимальное использование природно-климатических особенностей регионов; становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Более детально цели и задачи региональной политики в условиях перехода к рынку, методы государственного регулирования регионального развития были изложены, в принятой еще в начале экономических реформ, Правительственной Программе углубления экономических реформ, актуальность основных положений которой не уменьшилась и в настоящее время.

Исходя из этого цели современной региональной политики в социальной сфере могут быть определены как обеспечение достойного уровня благосостояния в каждом регионе, создание примерно равных жизненных шансов для всех граждан

независимо от места их рождения и жительства, реализация права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности. Ведь чрезмерные региональные контрасты в социальных условиях — это угроза самому существованию демократического государства, которые могут привести к его распаду. Региональная политика, таким образом, должна ослабить внутренние социальные напряжения, способствовать сохранению целостности и единства страны.

Цели региональной политики в экономической сфере - это рациональное использование многообразия экономических возможностей регионов, эффектов региональной, агломерации, объективных преимуществ территориального разделения труда и экономической кооперации регионов.

Основной целью региональной политики на ближайшее десятилетие, как отмечено в «Основных положениях региональной политики...», является стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов Российской Федерации, повышение на этой основе благосостояния населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций нашего государства на мировой арене, повышение его роли в международном разделении труда.

Региональная политика должна охватывать весь комплекс законодательных, административных, социально-экономических и других мероприятий осуществляемых федеральными и региональными государственными органами. В то же время практика показывает, что интересы отдельных территорий далеко не всегда совпадают с интересами государства в целом и нередко противоречат интересам соседних территорий. В этом смысле региональная политика представляет собой своеобразный компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов, а ее гармония состоит именно в компромиссе общероссийских и региональных интересов, экономической эффективности и социальной справедливости.

Исходя из целей региональной политики, формируются и ее задачи. При этом они, как правило, имеют инерционный, долговременный характер. Многие из них перешли из прошлого, например, такие как: реконструкция экономики

старопромышленных регионов и крупных городских агломераций, модернизация их инфраструктуры, оздоровление экономической среды; преодоление депрессивного состояния аграрно-промышленных регионов Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, Дальнего Востока; стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализацией; продолжение формирования территориально-производственных комплексов и промышленных узлов в северных и восточных регионах преимущественно за счет нецентрализованных инвестиций и с приоритетным развитием производств по комплексному использованию добываемого сырья, соблюдением строгих экологических стандартов; преодоление чрезмерного отставания по уровню и качеству жизни населения отдельных республик и областей.

Вместе с тем, трансформируясь в изменившихся условиях, эти задачи требуют и новых подходов к их решению.

С происходящими изменениями связаны новые задачи региональной политики, К таким задачам, в том числе и применительно к Северо-Кавказскому району, можно отнести:

—переспециализацию новых приграничных районов, создание здесь новых рабочих мест и ускоренное развитие социальной инфраструктуры с учетом притока беженцев и вынужденных переселенцев, а также передислокации сюда воинских подразделений;

—стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в районах, имеющих для этого наиболее благоприятные условия;

—формирование свободных экономических зон, а также технополисов как региональных центров ускоренного использования достижений отечественной и мировой науки, ускорения экономического и социального прогресса. При этом предоставление статуса свободной экономической зоны целесообразно в первую очередь приграничным городам, которые не являются административными центрами высокого ранга, но имеют достаточно высокий уровень развития инфраструктуры (для Северо-Кавказского экономического района это, например, Новороссийск, Таганрог, Сочи) с диверсификацией их

типов (зоны свободной торговли, рекреационная зона и т.п.); развитие межрегиональных и региональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики), не только обеспечивающих и стимулирующих региональные структурные сдвиги и эффективность региональной экономики, но и решающих общероссийские проблемы. Например, в связи с тем, что в настоящее время на юге у России имеются лишь два морских порта (Новороссийск и Туапсе), которые не могут перерабатывать весь поток экспортно-импортных грузов, необходимо развивать порты на Азовском море (Темрюк, Ейск), а также устьевые порты в Низовьях Дона.

Реализация задач регионального развития должна быть тесно связана с проводимой структурной, инвестиционной, внешнеэкономической и другими видами общероссийской политики, осуществления того или иного варианта развития. В то же время большая часть региональной политики будет осуществляться непосредственно в регионах, однако этот процесс не должен носить стихийный характер. Для решения тактических задач региональной политики должен быть создан социально-экономический механизм, сочетающий индикативное государственное регулирование и региональное самоуправление.

1.3. Методы государственного регулирования регионального развития

Для реализации задач региональной политики могут быть использованы разнообразные формы и методы государственного регулирования как административного, так и (главным образом) экономического воздействия.

В «Основных положениях региональной политики...» в числе методов и форм государственного воздействия выделяются в первую очередь прогнозирование и программирование. При разработке общероссийских прогнозов выделяется региональный аспект, что позволяет субъектам Федерации иметь необходимые ориентиры, определять основные тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, место во внутрироссийском разделении труда, корректировать прогнозируемую динамику общероссийского и

регионального рынков. Кроме того, при разработке краткосрочных и долгосрочных прогнозов должны отражаться вопросы совершенствования не только региональной экономической политики, но и региональных социальной политики, политики в сфере занятости, обеспечения экологической безопасности, в области международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, повышения уровня жизни населения.

Основными формами прямого участия государства в регулировании регионального развития являются государственные региональные программы, финансируемые за счет федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, отдельных структурообразующих инвестиционных проектов, размещение заказов на поставку продукции, выполнение работ и услуг для общегосударственных нужд через контрактную систему. Однако в современной сложной финансовой и экономической ситуации государство не может, да, пожалуй, и не должно брать на себя прямой контроль за всеми аспектами развития регионов разного уровня.

В настоящее время количество принятых федеральных региональных программ достаточно велико. Их разработка во многих случаях велась с расчетом на получение значительных федеральных бюджетных средств для их реализации, которыми бюджет не располагает, поэтому необходимо провести инвентаризацию всех уже начатых на территории России программ с пересмотром приоритетов, сроков, источников их ресурсного обеспечения. В связи с этим на правительственном уровне решено, что такие программы будут разрабатываться только для регионов с особо сложными (критическими) социально-экономическими и экологическими проблемами или для регионов, способных при государственной поддержке совершить быстрый рывок в своем развитии, ускоряющий общий экономический рост. Вероятно, государственная поддержка необходима и для обеспечения развития межрегиональных коммуникаций, что определяет довольно значительный объем централизованных инвестиций по реализации программ такого вида.

Основными источниками функционирования региональных экономических и социальных программ должны стать собственные средства предприятий и

организаций, банковские кредиты, средства бюджетов республик, краев и областей. Кроме того, необходимо создать благоприятные условия для привлечения частных отечественных и иностранных инвесторов.

Сокращение государственного инвестирования в производство и социальную сферу может быть в определенной мере компенсировано за счет значительного расширения круга институциональных инвесторов — это фонды поддержки производства, предпринимательства, пенсионные, страховые фонды, действующие по принципу трастовых (доверительных) фондов. По трастовому принципу могут формироваться такие региональные фонды, как компенсационные фонды за добычу невозобновляемых ресурсов на территории, экологические фонды, социальные фонды — жилья, образования и т.п. С точки зрения территориального финансового взаимодействия особый интерес представляют фонды, созданные за счет финансовых поступлений от добычи сырья в северных регионах и размещающие свой капитал в стабильных и развивающихся многоотраслевых центральных и южных регионах страны, в том числе и в Северо-Кавказском регионе (кстати, подобная схема успешно функционирует в США).

Особое значение в составе методов государственного воздействия на региональное развитие принадлежит косвенным методам финансового и денежно-кредитного регулирования. Так, одним из методов стимулирования экономики регионов, воздействующим на оживление производства и осуществление структурной перестройки, может быть использование инвестиционного налогового кредита для поощрения капиталовложений в слабые районы и прогрессивные производства, требующие новых инвестиций. Важную роль должны сыграть налоговые льготы, а также, введение регионально-дифференцированной амортизации, позволяющей предприятиям, расположенным в районах со сложными условиями, финансировать ускоренную модернизацию своего производства.

Кроме того, в целях повышения инвестиционной активности в регионах целесообразно прибегать к выплатам инвестиционных премий за сооружение объектов, практиковать гарантии на получение ссуды (как на правительственном

уровне, так и на уровне региональных органов исполнительной власти), способствовать созданию территориальных и межпроизводственных консорциумов, акционерных обществ для завершения начатого строительства объектов, в которых заинтересованы территории.

Значительными возможностями интеграции усилий и ресурсов регионов в вопросах обеспечения населения продовольствием, а предприятий материально-техническими ресурсами, обладают многоотраслевые структуры холдингового типа, объединяющие на акционерных началах регионы, коммерческие фирмы и организации предпринимателей. Таким образом, регионализация социально-экономической политики предполагает широкое применение методов экономического регулирования регионального развития и размещения производительных сил.

Свою роль в решении региональных проблем должны играть специальные фонды регионального развития (федеральный, республиканские, краевые, областные). Такие фонды должны аккумулировать финансовые ресурсы для решения неординарных задач соответствующих уровней территориальной иерархии. При этом приоритетными задачами федерального фонда являются: реализация инвестиционных региональных программ, способствующих структурным преобразованиям и повышению эффективности российской экономики; сближение уровней социального развития за счет экономического роста отсталых районов; улучшение экологически загрязненных зон и другие. Средства этого фонда могут предоставляться регионам путем выделения субсидий и субвенций, а также финансирования государственных региональных программ и крупных инвестиционных проектов.

При этом государственное регулирование регионального развития должно осуществляться на различных уровнях управления — федеральном, межрегиональном, региональном и местном. Если задачи федеральных органов состоят в регулировании процессов организации производства в районах нового освоения и экстремальных районах, в реализации крупномасштабных программ, организации межрегиональных и межгосударственных экономических связей, то региональные и местные органы основное внимание должны уделять

использованию локальных ресурсов, рационализации структуры хозяйства, экологическим и социальным проблемам. Все более активную роль должны играть, созданные почти во всех крупных экономических районах РФ, ассоциации экономического взаимодействия республик, краев и областей, которые способствуют формированию межрегиональных рыночных структур. Для управления региональными программами, разработанными для крупных экономических районов РФ, целесообразно создание администрации такой программы на базе территориальной ассоциации экономического взаимодействия с участием администраций всех вошедших в ассоциацию республик, краев и областей.

1.4. Формирование единого экономического пространства (общероссийского рынка)

Для успешного осуществления экономической реформы в России необходимо обеспечить рациональное сочетание разнообразия конкретных подходов к решению проблем в отдельных регионах и единства общих принципов функционирования рынка на всей территории страны, общих правил взаимодействия всех хозяйствующих субъектов. Исходя из этого нельзя допустить введения регионами одноканальной системы налогообложения, полной децентрализации экономического механизма природопользования, уклонения от участия в общероссийских социально-экономических программах, отказа от выполнения договоров на поставки продукции другим регионам и других подобных действий, которые могут привести к разрушению экономического федерализма.

При формировании единого экономического пространства в условиях перехода к рынку должны соблюдаться следующие принципы:

- во-первых, свобода экономических, научно-технических и других договорных отношений между предприятиями, находящимися в разных регионах и даже в других государствах с учетом действующего законодательства;
- во-вторых, свободное движение товаров, капитала и труда между регионами,

а также снятие ограничений прав человека на выбор места жительства и вида деятельности;

— в-третьих, предпочтительность денежной формы товарообмена по сравнению с натуральной и отказ от стремления к двусторонней сбалансированности в межрегиональном обмене;

— в-четвертых, обеспечение единства принципов налогообложения товаров независимо от места их производства или реализации;

— в-пятых, гарантия свободы транзитных перевозок товаров и транспортных средств в пределах Российской Федерации. Такие перевозки не должны задерживаться или облагаться региональными органами власти внутренними пошлинами.

При организации рынка товаров должны быть устранены все барьеры в межрегиональных связях. К сожалению, имели место попытки со стороны органов власти и управления отдельных регионов-производителей сельскохозяйственной продукции установления запретов на продажу товаров (например, зерна, масло-семян подсолнечника) в другие регионы, выдаче хозяйствующим субъектам указаний по первоочередной поставке зерна в федеральный и региональный фонды, что полностью противоречит положениям Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

В условиях осуществления экономической реформы к числу важнейших относятся проблемы формирования рынка труда и регулирование процессов занятости. Нужно учитывать наличие трех основных типов проблемных регионов:

— трудоизбыточные, к которым относятся республики Северного Кавказа, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область;

— оборонно-промышленные — Санкт-Петербург, Нижегородская область, Урал, промышленные узлы юга Сибири;

— моноотраслевые и депрессивные, куда относятся значительная часть зоны Севера.

Для первого типа проблемных регионов (особенно для республик Северного

Кавказа) целесообразно поощрение развития мелкотоварного уклада, что позволит значительно смягчить проблемы занятости. Для регионов второго типа должно быть предусмотрено направление сюда централизованных вложений, так как без этого немалое усложняется решение вопросов конверсии и структурной перестройки. В регионах третьего типа наиболее эффективна политика, сочетающая предоставление льготных кредитов, субвенций для создания рабочих мест путем стимулирования инициативы и предпринимательства.

Обеспечение целостности экономического пространства, развитие и укрепление многосторонних хозяйственных связей предполагает и формирование рынка капитала, свободного движения финансовых ресурсов. В связи с этим государство должно содействовать развитию межрегиональных хозяйственных объединений, товарных и фондовых бирж, коммерческих банков.

В качестве организационно-правового инструмента формирования единого экономического пространства Российской Федерации может быть использовано дальнейшее расширение и углубление практики заключения межрегиональных договоров и соглашений. В них должны решаться вопросы участия в совместных программах, совместного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, миграции населения, подготовки кадров, бюджетно-финансовых и кредитных взаимоотношений, обмена информацией.

Должны получить дальнейшее развитие различные формы межрегиональной экономической интеграции через территориальные ассоциации экономического взаимодействия (типа Большая Волга, Центральное Черноземье, Северный Кавказ, Сибирское соглашение и другие), созданные для координированного решения важнейших задач социально-экономического развития регионов, в том числе таких как: разработка и реализация программ экономического и социального развития регионов, а также создания для этого необходимых фондов; осуществление мероприятий по повышению эффективности территориального разделения труда, развитие производства в новых условиях, осуществления институциональных преобразований; объединение сил и средств для использования передовых технических средств и новейших технологий; изучение рынка труда в регионе и содействие в

трудоустройстве и переподготовке кадров; разработка и осуществление совместных программ по возрождению памятников истории и культуры, заповедных зон, охране окружающей среды.

Эти общие положения можно конкретизировать на примере Ассоциации социально-экономического сотрудничества «Северный Кавказ». Основными ее задачами, как отмечено в Уставе Ассоциации, являются развитие взаимовыгодных экономических отношений в системе внутрорегиональной и межрегиональной интеграции, создание условий стабильного социально-экономического развития территорий, насыщение рынка продукцией отечественных товаропроизводителей, четкое сочетание экономического федерализма с интеграционными процессами производственных потенциалов, входящих в нее регионов.

В настоящее время между республиками, краями и областью Северного Кавказа действует более 80 договоров и соглашений. В их рамках хозяйствующие субъекты при поддержке органов исполнительной власти открывают свои торговые представительства, совместно проводят изучение спроса на товары, организуют выставки-ярмарки, публикуют в средствах массовой информации сведения о направлениях хозяйственной деятельности, выпускаемой ими продукции, потребности в сырье и материалах, комплектующих изделиях, новых технологиях, транспортных средствах.

Совместные усилия по формированию рынка товаров вышли за пределы Северо-Кавказского региона. Республики, края и области, входящие в состав Ассоциации имеют договоры на взаимовыгодные поставки продовольствия и продукции производственно-технического назначения с регионами Северо-Запада, Центрального Черноземья, Поволжья, Сибири и Дальнего Востока.

Одним из важных направлений реализации потенциала Северного Кавказа является разработка и осуществление проектов межрегиональных программ. Так, по решению Совета Ассоциации разработаны и выполняются такие программы, как «Развитие транспортного комплекса Северного Кавказа», «Энергетика Северного Кавказа». Особое место занимает Программа «Экономического и социально-политического развития Северо-Кавказского региона», которая

рассмотрена и одобрена Правительством РФ и получила статус федеральной.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РФ

2.1. Основные направления региональной промышленной политики

В разработанной на правительственном уровне еще в начале осуществления экономических реформ концепции государственной промышленной политики РФ отмечено, что экономический потенциал России как индустриальной державы решающим образом определяется уровнем развития ее промышленного комплекса, а государственная промышленная политика должна рассматриваться в контексте общих целей экономической реформы и одновременно как относительно самостоятельная целостная система мер, направленных на решение стратегических и тактических задач воссоздания и развития индустриального потенциала страны.

Понятно, что реализация государственной промышленной политики должна практически осуществляться на уровне отдельных регионов-субъектов Российской Федерации с учетом их специфических условий и возникших в связи с переходом к рынку проблем. Исходя из этого, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть основные направления формирования региональной промышленной политики и ее осуществления на конкретном примере одного из крупных регионов РФ — Ростовской области.

В разработке концепции промышленной политики Ростовской области, которая вошла в качестве составной части в концепцию областной экономической политики (утверждена в 1998 г.), непосредственное участие приняли ученые-экономисты ведущих НИИ и ВУЗов области.

Разработка Концепции требует проведения объективного анализа сложившейся ситуации за годы осуществления экономических реформ. В дореформенный период в Ростовской области был создан мощный промышленный потенциал, игравший значительную роль в экономике страны. Так, в машиностроении он был представлен такими подотраслями общегосударственной специализации, как сельскохозяйственное машиностроение (производство зерноуборочных

комбайнов и тракторных культиваторов), электровозостроение, котлостроение (производство паровых котлов большой мощности для теплоэлектростанций), атомное машиностроение, кузнечно-прессовое машиностроение. Здесь же сформировался и крупный оборонно-промышленный комплекс (ОПК), деятельность которого регулировалась государством. К сожалению, именно общегосударственная значимость этих отраслей оказала негативное влияние на указанные производства в процессе перехода к рыночным отношениям, поскольку были утрачены устойчивые рынки сбыта продукции в связи с серьезно снизившимся платежеспособным спросом внутреннего рынка, а также резко сократился госзаказ на предприятиях ОПК.

Традиционно в области были развиты такие подотрасли легкой промышленности как обувная, швейная, трикотажная, а затем к ним прибавилась и текстильная. Однако они функционировали в отсутствие конкуренции и при наличии неудовлетворенного потребительского спроса. Когда же в страну хлынул поток относительно дешевых и более качественных импортных товаров, продукция предприятий этой отрасли оказалась неконкурентноспособной.

Важную роль в экономике Ростовской области всегда играл агропромышленный комплекс, производящий значительные количества зерна, масло-семян подсолнечника, овощей, плодов, винограда, животноводческой продукции и обеспечивающий развитие пищевой перерабатывающей промышленности. В то же время предприятия этой отрасли не располагали современным оборудованием и использовали устаревшие технологии, что также отрицательно сказалось на их деятельности в условиях перехода к рынку.

Кризис в экономике России обострил ряд проблем, стоящих перед экономикой всех регионов, в том числе и перед Ростовской областью. Падение производства в промышленности области за годы реформ почти на 20 пунктов было выше, чем в промышленности Российской Федерации в целом. Приватизация промышленных предприятий области в большинстве своем не привела к передаче производства под контроль эффективного собственника, что было главной целью институциональных преобразований. Директорский корпус многих предприятий проявил недостаточную компетентность руководства в условиях перехода к

рынку. Сложным, а в большинстве случаев и неудовлетворительным, является финансовое состояние промышленных предприятий. Усугубляет ситуацию сложившаяся система неплатежей, приводящих к отсутствию у предприятий необходимых оборотных средств. В свою очередь тяжелое состояние промышленных предприятий в финансово-производственной деятельности ведет к сужению налогооблагаемой базы и отрицательно сказывается на наполняемости доходной части областного бюджета, а также на выполнении обязательств перед федеральным бюджетом.

Эти обстоятельства учитывались при формировании промышленной политики Ростовской области. Целью ее является обеспечение роста производства за счет поддержки и развития современных, конкурентноспособных производств и видов хозяйственной деятельности, свертывания, ликвидации или реструктуризации неэффективных предприятий, формирования новой отраслевой структуры промышленности, приспособленной к спросу на внешнем и внутреннем рынках, а также к реальным потребителям региона и условиям межрегиональной конкуренции.

Основными направлениями региональной промышленной политики определены: содействие реализации федеральных и областных программ поддержки промышленного развития; поддержка рациональных межотраслевых экономических связей между предприятиями на основе долгосрочных контрактов и целевых соглашений; стимулирование процессов реструктурирования промышленных предприятий; восстановление региональных торгово-экономических связей предприятий области и предприятий стран СНГ; привлечение к сотрудничеству с областным промышленным комплексом ведущих корпораций страны; формирование и размещение областных правительственных заказов на поставку социально-значимой продукции; развитие форм организационного взаимодействия между территориальными органами власти и управления и основными акционерами-собственниками и директорским корпусом.

Среди проблем развития промышленности в условиях перехода к рынку одной из главных является ее структурная перестройка. Оценка областного

промышленного потенциала как громоздкого, высокомонополизированного и технически отсталого, слабо адаптированного к работе в рыночных условиях предполагает целесообразность выбора реконструктивной стратегии осуществляемых структурных преобразований, основанной на техническом перевооружении- и реструктуризации имеющегося промышленно-производственного потенциала области.

Главным направлением реструктуризации промышленности области определена организация разрозненных и нежизнеспособных в настоящее время предприятий, а также наукоемких отраслей промышленности в целостные производственные комплексы, финансово-промышленные группы (ФПГ) и объединения, формирование институциональной среды и разнообразных форм кооперирования науки, производства и финансов. Ведущими институциональными структурами в промышленном комплексе области должны стать корпоративные холдинговые образования, связанные друг с другом путем перекрестного участия в уставном капитале (в акционерной форме или прямого вложения капитала).

При формировании корпораций и холдингов целесообразно ориентироваться на три типа: промышленные холдинговые структуры, где крупная машиностроительная корпорация владеет пакетами акций других предприятий, объединенных с нею в производственно-технологической цепочке, например, Энергомашиностроительная корпорация и вошедший в ее состав Волгодонской завод «Атом-маш»; научно-производственные холдинги, в которых вместе с промышленными предприятиями важное, а иногда и ведущее место, занимают научно-исследовательские, проектные и конструкторские организации; финансово-промышленные группы, являющиеся результатом слияния финансово-банковского и промышленного капиталов, например, ФПГ «Донинвест», в составе коммерческого банка и ряда промышленных предприятий Ростовской области, в том числе Таганрогского автосборочного завода.

Организационно-хозяйственные преобразования в промышленности области связываются также с поддержкой малого предпринимательства. Для этого предусматривается комплекс организационно-экономических и налогово-

бюджетных мер для его поддержки.

В числе важнейших проблем реализации региональной структурной промышленной политики стоит проблема изыскания финансовых ресурсов и повышения инвестиционной активности. Расчеты на внешнее финансирование - прямое и косвенное государственное финансирование (в виде инвестиций, дотаций и т.д.), широкое привлечение иностранного капитала - в современной ситуации достаточно иллюзорны. Поэтому преобразования промышленности Ростовской области должны быть рассчитаны в основном на внутренние ресурсы, на привлечение негосударственных инвестиций, что в свою очередь потребует проведения гибкой финансовой политики в отношении всего инвестиционного комплекса.

Так, развитие территориальных промышленно-финансовых групп в Ростовской области на базе известных и высокоприбыльных компаний создает возможность для использования таких финансовых инструментов, как облигации этих групп. Такие облигации могут выпускаться под реализацию конкретного высокоприбыльного проекта, имеющего гарантию областной администрации (например, проекты «Донской автомобиль», «Донской табак»).

В Концепции промышленной политики Ростовской области отмечено, что реально наиболее надежным и стабильным источником финансирования производства является чистая прибыль от реализации продукции. Для компаний, производящих продукцию инвестиционного назначения (паровые котлы, магистральные электровозы, кузнечно-прессовое оборудование, сложные приборы, аппаратуру), важным фактором получения прибыли является расширение спроса на их продукцию с использованием системы лизинга. Чистая прибыль от реализации является важнейшим источником для развития средних предприятий, выполняющих заказы внутрирегионального масштаба. Для них целесообразно провести реструктуризацию задолженности в местный и федеральный бюджеты.

В 1998 г. в Ростовской области была создана система мониторинга, позволяющая сформировать подробные досье на предприятия и затем на основе полученных данных выработать основные принципы областной промышленной

политики, а также определить те хозяйствующие субъекты, поддержка которых сможет заложить основу для подъема экономики всей области. Обследованиями было охвачено около 350 градообразующих и бюджетобразующих предприятий, которые были разбиты на четыре группы.

В первую — вошли хозяйствующие субъекты с высокой платежеспособностью, отсутствием задолженности по заработной плате и просроченной задолженности по платежам в бюджет. Кроме того, предприятия этой группы характеризовались экономическим ростом.

Вторую группу составили предприятия, имеющие положительную платежеспособность, с задолженностью по заработной плате не более трех месяцев и просроченной задолженностью бюджету, которая не возрастает, либо даже сокращается. Объем производства здесь также имеет положительную динамику.

В третьей группе оказались предприятия, которые сталкиваются с серьезными финансовыми проблемами. Просроченная задолженность бюджету у них имеет тенденцию к росту, а объемы продукции снижаются.

Четвертая группа включает предприятия, характеризующиеся глубоким спадом производства, нарастанием задолженности по платежам в бюджет и оплате труда. Многие из них имеют отрицательную платежеспособность. В то же время часть из этих предприятий способны при определенных условиях преодолеть свое состояние, однако здесь есть и такие, помочь которым вряд ли возможно, и в нынешней ситуации целесообразно применение конкурсного производства.

Создание системы мониторинга стало важным инструментом промышленной политики, проводимой администрацией Ростовской области, без чего трудно было бы выработать эффективную стратегию финансовой поддержки предприятий, многим из которых не под силу самим остановить постоянно продолжающийся спад производства.

Одним из направлений реализации программы оздоровления предприятий стало заключение трехсторонних соглашений между администрациями области, муниципальных образований и предприятиями.

Из группы предприятий, включенных в систему мониторинга, были в 1999 г. отобраны более пятидесяти, которым оказывалась адресная поддержка. Она заключалась в предоставлении льгот по налогам на имущество и на землю. Ряду товаропроизводителей, имеющих в структуре затрат наиболее высокий удельный вес энергоносителей, были уменьшены тарифы на электроэнергию. Кроме того, предприятия, сумевшие выполнить во втором полугодии свои обязательства по трехстороннему соглашению, получили льготу по налогу на пользователей автомобильных дорог.

Высвободившиеся таким образом ресурсы предприятия направляли на пополнение оборотных средств, обновление активной части основных фондов, совершенствование технологических процессов, освоение выпуска новых видов продукции. Все это привело к существенному увеличению объемов производства (в целом по промышленности области он составил в 1999 г. более 22% к уровню 1998 г.) и заметному росту налоговых отчислений. Анализ проводимого эксперимента показал, что льготное налогообложение привело к росту поступлений других текущих платежей в областной бюджет не только за счет увеличения производства на предприятиях этой группы, но и за счет повышения уровня собираемости налогов. Уровень исполнения текущих платежей в областной бюджет по группе предприятий вырос почти втрое, а недоимка за период действия трехстороннего соглашения сократилась на 14%.

В 2000 г. этот эксперимент, первые результаты которого представляются довольно обнадеживающими, был продолжен. Теперь в программу адресной селективной поддержки включено уже более восьмидесяти предприятий, а число наблюдаемых предприятий выросло до четырехсот.

Областная администрация в качестве инструмента освобождения от бремени содержания неработающих активов предприятий использует предоставление предприятиям режима консервации, который сопряжен с освобождением от уплаты налога на имущество. Тем самым это, с одной стороны, помогает предприятиям сохранить до лучших времен оборудование, которое они до этого продавали, как правило, на металлолом, чтобы ослабить налоговое бремя. А с другой — предоставляется возможность использовать высвобожденные таким

образом средства на развитие производства.

Еще один шаг, который предприняла администрация области в рамках программы развития промышленности — это «прощение» некоторым предприятиям, при условии их реформирования той задолженности, которую они все равно вернуть будут не в состоянии. Исходным моментом такого решения является то, что лучше дать товаропроизводителям возможность стать на ноги, создать условия для развития производства, чем методично вытягивать из них долги и этим еще более ослабить и без того зыбкий финансовый фундамент этих предприятий»

Таким образом, проводя активную промышленную политику на основе учета реального экономического и финансового состояния промышленных предприятий и определения индивидуальной стратегии в отношении каждого крупного бюджетообразующего предприятия, администрация Ростовской области создала экономический рычаг с помощью которого можно достаточно эффективно управлять производственным потенциалом региона. Все это вписывается и в общегосударственную селективную структурную политику, целью которой является обеспечение повышения эффективности производства через целенаправленное изменение его структуры, технического уровня и номенклатуры продукции, стабилизация и достижение на этой основе роста жизнеобеспечивающих объемов производства путем реализации системы государственных решений и создание финансово-экономической заинтересованности предприятий и предпринимателей.

2.2. Региональный аспект государственной инвестиционной политики

Несмотря на многочисленные исследования концептуальных основ структурно-инвестиционной политики, под которой понимается комплекс мер государственного регулирования и стимулирования развития экономики посредством инвестиций во взаимосвязи с прогрессивными структурными сдвигами, задача построения ее системной модели в настоящее время в полной мере не

реализована ни в России в целом, ни, тем более, в ее регионах. На современном этапе рыночных преобразований она только выдвигается в число важнейших задач экономической стратегии государства на всех уровнях управления.

Для реализации этой задачи в регионе необходимо последовательно охарактеризовать следующие важнейшие задачи-этапы формирования структурно-инвестиционной политики: исследование теоретико-методологических основ государственной структурно-инвестиционной политики на современном этапе рыночных преобразований; определение необходимости, места, роли и рыночной трансформации прямого инвестирования из государственного бюджета и программно-целевого финансирования; совершенствование форм и механизмов регионального аспекта государственной инвестиционной политики; концептуальное моделирование структурно-инвестиционной политики в регионе: формирование общих принципов, технология выбора типа базовой стратегии структурных преобразований и инвестиционной политики в регионе, определение ключевых задач; анализ эволюции государственной системы приоритетов инвестирования, формирование методологических подходов к выбору системы приоритетов развития хозяйства региона в структурно-инвестиционной политике; разработка направлений активизации инвестиционной деятельности в регионе за счет интенсификации инвестиционного процесса и развития его инфраструктурной базы; определение системы мер по активизации инвестиционной деятельности в регионе с целью обеспечения направленности инвестиций на реализацию системы приоритетов развития регионального комплекса.

Первые две задачи формирования структурно-инвестиционной политики в регионе предусматривают исследование основ государственной структурно-инвестиционной политики и государственного бюджетного финансирования, что должно обеспечить согласованность и единство модели структурно-инвестиционной политики Федерального Центра и модели регионального образования. Однако они не являются непосредственно предметом курса региональной экономики, поэтому раскрытие теоретико-методологических основ формирования структурно-инвестиционной политики в регионе начнем с

раскрытия третьей задачи.

Региональный аспект государственной инвестицией политики находится в стадии становления. За осуществления рыночных преобразований финансовое положение большинства субъектов Федерации серьезно ухудшилось. Однако стратегия федеральной инвестиционной поддержки регионов не претерпела значительных изменений по сравнению с дореформенным периодом. Распределение ограниченных средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования капитальных вложений, основано не на региональных, а на отраслевых, либо политических приоритетах, значительное развитие в вопросах инвестирования получило «лоббирование» в высших и эшелонах власти» влиятельными региональными руководителями. В итоге еще более углубляется довольно резкая дифференциация российских регионов с точки зрения инвестиционной ситуации.

Основу рыночной трансформации форм и механизмов государственной поддержки регионов в современных условиях составляют следующие коренные изменения в инвестиционной политике государства: заявительный принцип предоставления финансовой помощи субъектам Федерации; целевой характер финансирования (возмещения) бюджетов субъектов Федерации на безвозмездной (и возмездной) основе; обеспеченность Фонда финансовой поддержки регионов долгосрочными и стабильными источниками поступления финансовых средств; проведение средств финансовой поддержки по особым счетам до регионов-потребителей и конечных мероприятий.

Принцип предоставления помощи (федеральных средств) ориентируется, прежде всего, не на безвозвратное финансирование из федерального бюджета «комплексного социально-экономического развития» субъекта Федерации, а предусматривает нахождение «ключевого звена экономики региона, ухватясь за которое, можно вытащить всю цепь». Такой стратегии более адекватны целевые программы как механизм быстрого и эффективного решения острой региональной проблемы, которые до этого в формах поддержки регионов не применялись.

К важнейшим задачам совершенствования регионального аспекта

инвестиционной политики относится: определение конкретных региональных инвестиционных приоритетов и осуществление на их основе вложений в развитие «точек» регионального социально-экономического роста; проведение постоянного мониторинга финансового положения регионов для уточнения реальных возможностей регионального самофинансирования; обеспечение сочетания отраслевого и регионального подходов при распределении средств федерального бюджета; четкое разграничение текущих и инвестиционных расходов в бюджетах всех уровней; более полный учет региональных особенностей при проведении рыночных реформ, которые прямо не связаны с инвестиционным процессом, но оказывают на него определенное влияние (приватизация, акционирование, создание финансово-промышленных групп, развитие рыночной инфраструктуры); создание равных для всех регионов условий формирования и использования местных финансовых ресурсов на цели инвестирования, что потребует определенной корректировки бюджетной и налоговой политики.

Решение этих задач может обеспечить обоснованное разграничение функций федеральных и региональных власти в проведении структурно-инвестиционной политики, позволит добиться согласования территориальных и общегосударственных интересов.

Для инвестиционного процесса в экономике России территориальный аспект функционирования, регулирования и управления имеет исключительно важное значение. Именно в регионах реализуются конкретные шаги по изменению структуры производства диверсификации и обновлению, в регионах осуществляется привязка инвестиционных проектов и конкретным предприятиям, развивается предпринимательство и проводятся рыночные реформы. Без самого активного участия самих российских регионов в решении этих проблем невозможны ни преодоление инвестиционного кризиса, ни экономическая стабилизация в целом.

Перенос центра тяжести рыночных реформ в регионы сегодня декларируется в заявлениях всех ветвей федеральной власти. Связанная с этим децентрализация провозглашена одним из главных принципов государственной инвестиционной

политики. Однако на практике пока превалирует передача субъектам Федерации в основном полномочий и функций, не подкрепленных в достаточной степени экономическими, в том числе инвестиционными ресурсами, а также правами в области привлечения инвестиций.

Повышение доли региональных бюджетов в финансировании инвестиций сопровождается покрытием большей их части в рамках федеральной инвестиционной программы. Если же учесть внебюджетные источники, то получается, что федеральный центр контролирует примерно 2/3 общего объема инвестиций. При этом субъекты Федерации получают около половины доходов консолидированного бюджета РФ. Однако в условиях сложного социально-экономического положения большинства регионов страны, эти средства расходуются ими преимущественно на текущие нужды, финансирование инвестиций осуществляется, как правило, по остаточному принципу.

Российские регионы не располагают собственной стабильной налоговой базой для финансирования инвестиций, поскольку нормативы отчислений от налоговых поступлений в их бюджеты постоянно меняются, и далеко не всегда в пользу регионов. В сочетании с постоянным сокращением средств из централизованных источников подобные меры ставят регионы в критическое положение.

Деформации в инвестиционной сфере, сформировавшиеся за период проведения реформ, наиболее отчетливо проявились на региональном уровне управления экономикой. К ним относятся: беспрецедентные масштабы сокращения инвестиционного сектора в экономике регионов, чрезвычайное падение инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, крайне низкая мотивация к вложению средств в воспроизводство основного капитала.

Наблюдается довольно резкая дифференциация российских регионов с точки зрения инвестиционной ситуации. Последовательно расширяется круг субъектов Федерации, для которых характерны опережающие темпы свертывания инвестиционной деятельности. В то же время количество регионов, которым фактически удалось приостановить инвестиционный спад, крайне незначительно. Во многих регионах инвестиционный «над продолжает углубляться со всеми обусловленными этим негативными

последствиями.

Анализ положения в инвестиционной сфере российской экономики за годы рыночных реформ свидетельствует о том, что на деле не произошло улучшения инвестиционного климата в регионах, не созданы реальные предпосылки для обновления собственного производственного потенциала. Так, по одной из оценок уровня инвестиционной привлекательности регионов преобладающая их часть, порядка 70, относится к регионам с преимущественно подавленной реакцией на рыночные реформы ими полностью депрессивным регионам.

2.3. Разработка региональной аграрной политики

Аграрная реформа в России проводится в условиях глубокого кризиса экономики, который болезненно влияет на все категории производителей. Особенно актуальной в настоящих условиях является разработка механизма реализации аграрной политики не только на макроуровне, но и на мезоуровне. Это позволит, используя систему организационно-экономических мер, обеспечить переход и адаптацию регионального АПК к условиям рыночной экономики. Возрастание межрегиональных различий при переходе к рыночному типу организации механизма хозяйствования в АПК избежать практически нельзя. Приостановлению тенденций углубления региональных различий, паритетному экономическому равенству регионов может способствовать сильная региональная аграрная политика.

Региональная аграрная политика должна быть ориентирована на самодостаточность развития территориального АПК. Ее генеральная цель должна носить долгосрочный характер и быть направленной на обеспечение потребностей региона в продуктах питания и сельскохозяйственном сырье. В зависимости от экономической ситуации она может рассматривать проблему самообеспечения с учетом возможного вывоза сельскохозяйственной продукции или же с учетом возможного импорта сельскохозяйственной продукции из других регионов. Подцели региональной аграрной политики способствуют достижению генеральной цели, носят среднесрочный характер, направлены на

решение задач в конкретных хозяйственных условиях и в конкретном временном периоде. В настоящее время, таковыми подцелями для большинства регионов могут являться институциональные и структурные преобразования в АПК, инвестиционная политика и др., направленные на преодоление негативных процессов в экономике региона. Следующим шагом является выбор приоритетных направлений государственного воздействия на экономику регионального АПК.

Обобщая накопленный опыт, выделяем несколько методологических подходов к обоснованию выбора приоритетов в аграрной политике. Применяется метод аналогов, продуктовый подход и метод «экономического ядра». Метод аналогов заключается в проведении сравнений различных типов аграрных политик в допустимо подобных ситуациях. Это позволяет выделить закономерности формирования и проведения аграрной политики как на макро-, так и на мезоуровне.

Продуктовый подход основан на определении и потребности и фактического производства сельскохозяйственной продукции. Экономический анализ позволяет осуществить выбор приоритета развития продуктовой подгруппы и выбор приоритета государственной поддержки. На макро и мезоуровне продуктовый подход реализуется в разработке федеральных и региональных программ. На федеральном уровне, например, разработаны и функционируют программы «Мониторинг земель Российской Федерации», «Возрождение российского рынка», «Развитие индустрии детского питания», «Развитие рыбного хозяйства Российской Федерации», «Машиностроение для АПК России», «Хмель России» и др.

Метод «экономического ядра» подразумевает, что формирование и развитие в целом экономической системы может происходить за счет активизации так называемых «точек роста», воздействие на которые осуществляется с помощью государственного регулирования. В условиях ограниченности материальных и финансовых ресурсов целесообразность применения данного метода проявляется наиболее ярко. Исследования ученых ВНИИЭиН и ВНИЭСХ позволяют определить, что наиболее приемлемым в сложившихся условиях для разработки

приоритетов аграрной политики является метод «экономического ядра». Основными инструментами государственного воздействия на территориальный АПК могут являться инвестиции и инвестиционное законодательство, позволяющие концентрировать инвестиционные ресурсы на опорных точках способствующих подъему отрасли в целом. По результатам проведенных исследований для Ростовской области наиболее привлекательной для инвестирования является пищевая промышленность.

Определив генеральную цель, подцели, приоритетные направления и механизмы государственного воздействия, в агропромышленной политике региона следует выделить институциональные структуры содействующие их достижению, определить их функции, подчиненность, порядок реализации разработанных мер (принятие законов, указов, постановлений; контроль и анализ исполнения). Целесообразно, ежегодно подтверждать меры по региональному регулированию сельскохозяйственного производства принятием постановления Главы Администрации региона. В нем должны найти отражение: цели, комплекс мер регулирования и стабилизации экономики АПК с определением конкретных объемов, сроков финансирования, объемов и условий закупок продукции, мер контроля и анализа, ответственных за их исполнение.

Процесс реализации региональной аграрной политики может быть осуществлен на основе программно-целевого подхода. Это согласуется в условиях рыночной экономики с индикативным планированием и управлением агропромышленным производством территорий. Программно-целевой подход позволит предупреждать негативные тенденции, определить приоритетные направления и их поэтапную реализацию в агропромышленном производстве, рационально использовать ограниченные материальные и финансовые ресурсы, активизировать инвестиционную деятельность. Это будет способствовать выбору рационального механизма реализации принятых приоритетов, формированию новой системы управления и принятия решений.

Практическую значимость представляет комплексная разработка региональных проблем на базе целевых федеральных программ, таких как «Плодородие», «Зерно», «Сахар», «Возрождение российского льна», «Развитие

индустрии детского питания в Российской Федерации» и др. Что позволит не только оптимально сконцентрировать ограниченные ресурсы в целях достижения наиболее эффективного результата в сложившихся условиях, но и вписать региональный АПК в общее экономическое пространство России. Региональная программа должна являться составляющей Федеральной целевой программы, должна быть разработана на общих с ней принципах и методических подходах и сроках исполнения и должна представлять комплекс правовых, организационных, научно-технических, производственно-хозяйственных и др. мероприятий, направленных на достижение поставленной цели.

Программно-целевое планирование в АПК региона может базироваться на следующих принципах:

- принцип системности;
- принцип комплексности;
- принцип выбора приоритетов развития;
- принцип пропорциональности;
- принцип сочетания интересов общества, выразителем которых является государство, и субъектов рынка;
- принцип эффективности программы в целом;

Реализация принципов должна учитывать особенности отраслей и подотраслей агропромышленного комплекса: земля является основным средством производства, сезонность, зависимость от погодных условий, к основным фондам в животноводстве отнесены продуктивный и рабочий скот, в растениеводстве — многолетние насаждения в плодоносящем возрасте.

В разработке региональной программы развития агропромышленного производства могут активно применяться аналитический, балансовые, нормативные, экономико-математические и другие методы планирования. Они тесно взаимосвязаны между собой и взаимообуславливают сопоставимость программ разного уровня. Исследованиями ученых ВНИИЭиН определена схема полного цикла создания программ развития АПК на уровне региона. Цикл создания программы может быть представлен следующей последовательностью этапов:

- системный анализ;
- определение целей и задач;
- разработка программных мероприятий;
- оценка ожидаемых результатов;
- разработка организационно-экономического механизма реализации программы.

По мнению разработчиков, представленная схема позволяет выявить объективно существующие связи между работами, скоординировать деятельность органов управления, многочисленных организаций и предприятия, учесть сложность и масштабность производственных систем и социальной сферы не только по вертикали, но и по горизонтали. Организационно-технологическая схема может быть использована для разработки проблем на различных уровнях управления. Программа должна содержать инвестиционные проекты, организационно-управленческие и правовые мероприятия, которые согласуются с рыночной конъюнктурой, направлениями экономической и инвестиционной политики Российской Федерации и региона. По оценкам специалистов в Ростовской области отмечены позитивные тенденции реализации региональных программ, которые происходят на фоне сложной экономической ситуации в регионе. Ростовская область представлена в экономике Российской Федерации как крупнейший сельскохозяйственный регион, обладающий значимой базой для переработки сельскохозяйственной продукции и сельхозмашиностроения. На ее долю приходится 5,5% сельхозугодий, свыше 8% производимой в России сельскохозяйственной продукции.

Наряду с этим, наблюдается продолжающийся спад производства, инвестиций в агропромышленном комплексе, резкое снижение производительности труда и, как следствие, отрасль сельского хозяйства стала убыточной.

2.4. Государственная региональная политика в области занятости населения

Политика занятости — это совокупность мер прямого и косвенного

воздействия на социально-экономическое развитие общества и каждого его члена. Основное направление корректировки стратегии социально-экономического реформирования состоит в ее переориентации с неизбежности роста безработицы и изыскания источников финансовых средств для социальной помощи лицам со среднедушевым уровнем дохода ниже прожиточного минимума на политику обеспечения занятости населения, поддержки создания и сохранения рабочих мест в количестве, достаточном для снятия угрозы массовой деградации населения.

Политика занятости должна быть сконцентрирована на формировании условий для возможно более полного использования потенциала трудовой и деловой активности трудоспособных граждан, противодействующих обеднению населения и массовой безработице, стимулирующих продуктивное поведение личности в конкурентной рыночной среде. В программах социально-экономического развития национально- и административно-территориальных образований России на кратко- и среднесрочную перспективу должны предусматриваться меры по обеспечению эффективной занятости, несовместимой с практикой избыточного резервирования рабочей силы на предприятиях и разрастанием скрытой безработицы.

В условиях переходного периода имеет место проблема нахождения баланса между возможностями федерального и регионального уровней управления для удовлетворения потребностей населения в рабочих местах как источнике средств существования и районами рыночной экономики, предполагающими как норму наличие в обществе определенного уровня безработицы. Изучение ситуации в регионах приводит к выводу, что в течение 90-х гг. не удалось в полной мере задействовать огромный потенциал низовых звеньев территориального управления в реализации общегосударственной политики обеспечения занятости населения, а также содействию малому предпринимательству и самозанятости. Это обусловлено тем, что до настоящего времени экономическая, в том числе и финансовая, база местного самоуправления не получила достаточного развития и ресурсного обеспечения.

Регулирование процессов занятости и уровня безработицы становится сложнее

по мере становления многоукладности экономики. Ответственность за содействие занятости возложена на Федеральную службу занятости и ее подразделения в субъектах РФ. Эти службы призваны элиминировать отрицательные последствия для лиц с пониженной конкурентоспособностью на рынке труда, но при этом ограничены в возможностях воздействия на социально-экономические процессы в регионах.

Занятость представляет собой интегральную часть государственного регулирования на региональном уровне, способ активного решения экономических и социальных проблем республик, краев, областей, автономных образований РФ. Характерной для российской нормативно-законодательной базы является тенденция к минимизации функций государства в обеспечении занятости. Основной набор мер по нейтрализации временной незанятости относится к деятельности Федеральной службы занятости с констатацией ограниченности финансовых возможностей государства в решении этой задачи. Особая роль в обеспечении занятости отводится расширению негосударственного сектора, в частности, за счет создания для него условий аккумуляции на инвестиционные цели средств населения» Инвестиционные федеральные программы создания рабочих мест, по своей сути рассматриваемые как фактор стабилизации рынка труда в переходный период функционирования отечественной экономики, финансируются по остаточному принципу.

В условиях сокращения централизованных капитальных вложений существенно повышается роль органов законодательной и исполнительной власти национально- и административно-территориальных образований России в изыскании внутренних источников инвестирования развития регионального хозяйства, финансирования затрат на создание рабочих мест, в разработке мер по предотвращению массовых увольнений в ходе структурных преобразований, санации предприятий и их реконструкции, по стимулированию самозанятости и мелкого предпринимательства.

Принципиальное значение для обеспечения действенности региональных программ создания и сохранения рабочих мест имеет корректировка стратегии хозяйственного реформирования и приоритетов региональной экономической

политики, уточнение в соответствии с ними законодательных и нормативных актов субъектов РФ. В их числе следует выделить: стимулирование повышения инвестиционной активности предпринимателей по развитию существующих и укомплектованию новых рабочих мест; создание благоприятных условий для привлечения кредитных ресурсов в отрасли хозяйственного комплекса регионов на нужды реконструкции, технического перевооружения, расширения деятельности малого предпринимательства в производственной и социальной сферах экономики; защиту отечественных производителей в пределах разумного сохранения конкурентной среды, способствующей оздоровлению и улучшению предпринимательской деятельности; изменение организации и статуса общественных работ, повышение их роли в решении проблем занятости на региональном уровне, в реализации приоритетных интересов территорий при соблюдении национально государственных интересов; оказание организационной и методической поддержки предприятиям, проходящим процедуры санации, с обеспечением занятости и переподготовки работников.

Проблему региональной занятости следует рассматривать как процесс становления так называемого «гибкого» рынка. Гибкость означает способность рыночных структур быстро и адекватно реагировать на изменение цен, спроса и предложения труда, что проявляется в изменении количества, качества и цены труда. Такой рынок позволяет стимулировать трудовую активность населения.

Для успешного функционирования регионального рынка труда необходимо наличие мобильных предприятий, легко приспособляющихся к изменениям производственных процессов; универсальных работников, владеющих несколькими специальностями; временных работников, сглаживающих колебания спроса на рабочую силу; рыночных принципов оплаты в соответствии с количеством и качеством труда.

Законодательством РФ определены основные положения государственной политики в области содействия занятости населения. Прежде всего, они состоят в развитии людских ресурсов для сферы труда; в обеспечении равных возможностей всем гражданам РФ в реализации права на труд и свободный выбор статуса занятости; в создании условий, обеспечивающих приемлемый уровень

располагаемого дохода и развитие человеческих способностей. Далее, существующий перечень позиций предполагает поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан в обусловленном законом порядке, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду; предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы. Детализированный комплекс мер разработан по обеспечению социальной защиты в области занятости населения и проведению специальных мероприятий по трудоустройству некоторых категорий граждан, особо нуждающихся в социальной защите по различным объективным причинам и испытывающих трудности в поиске работы.

Существуют и определенные стимулы для поощрения тех работодателей, которые сохраняют действующие и создают новые рабочие места по целевому назначению, то есть для названных выше категорий населения. И, наконец, важными аспектами государственной политики в области содействия занятости являются обеспечение подлинной самостоятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в принятии соответствующих решений; координация деятельности в данной сфере с другими направлениями экономической и социальной политики; согласование действий государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке мер по обеспечению занятости населения и контроле за их выполнением.

Государственная политика занятости населения проводится посредством разработки и реализации макро-, мезо- и микропрограмм занятости, которые формируются на основе аналитического изучения ситуации на рынке труда и построения вариантных прогнозов его развития. Государственная политика на региональном уровне осуществляется в соответствии с федеральной программой, а также при помощи региональных и местных (муниципальных) программ содействия занятости населения, учитывающих национальные и демографические особенности, а также прерогативы социально-экономического развития территорий.

Традиционно региональные программы занятости населения составляются в

разреze нескольких уровней: республиканские (включают совокупность мероприятий, реализуемых в рамках национально-территориальных образований в составе РФ); областные (краевые) (содержат перечень мероприятий, подлежащих выполнению в пределах административно-территориальных единиц РФ); районные (городские) (представляют набор конкретных мероприятий, направленных на решение актуальных вопросов отдельных участников рынка труда).

2.5. Реформирование развития жилищно-коммунального хозяйства

Жилищная проблема является наиболее значительной из всех социально-экономических проблем. Во-первых, жилье относится к числу первичных жизненных потребностей наряду с продуктами питания, одеждой, обувью. Жилье может быть мощным стимулом развития многих отраслей народного хозяйства.

Во-вторых, жилье — капитальный товар длительного пользования, к тому же дорогой. В нормальной экономике он является одним из важнейших факторов стимулирования сбережений населения и формирования инвестиционных ресурсов, позволяющих поддерживать высокие темпы экономического роста.

Во всем мире состояние обеспеченности жильем характеризуется не количеством построенных квадратных метров, а индексом доступности жилья. Он показывает, какая часть населения способна купить дом или квартиру по сложившимся средним ценам. Если в стране этот показатель ниже 80 %, то положение считается тревожным. В наиболее же развитых странах он равен 100 %. То есть практически каждая семья может приобрести жилье. В России этот показатель составляет всего 10 %. Это значит, что стройкомплекс сталкивается с проблемой платежеспособного спроса населения.

Даже в Москве, самом богатом городе России, сложилась ситуация: те, кто имеет средства, уже купили жилье, а у тех, кому оно нужно, нет на это средств.

Из мировой практики известно, что из общих затрат общества на жилье треть

расходится на строительство, треть — не его обслуживание и оставшаяся часть — на амортизацию и оплату банковских ссуд. Последний пункт имеет особое значение, так как в современном обществе люди предпочитают не копить долгие годы деньги на жилье, а получать ипотечный кредит под небольшой процент и приобретать его в рассрочку. Выплатив долг, человек становится собственником своего жилья.

В России, по данным Госстроя, более двух миллионов человек живут в ветхом жилище. И их количество может стремительно возрасти, так как жилищно-коммунальное хозяйство непривлекательно для вложения инвестиций, для ведения бизнеса. Нынешние тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства не соответствуют реальным затратам, что ведет к образованию в экономике огромных неплатежей. Жилищно-коммунальное хозяйство задолжало поставщикам 250 млрд. руб. Отключение от электроэнергии целых городов — это лишь видимая часть гигантской проблемы.

Жилищно-коммунальное хозяйство является крупной отраслью социальной сферы. Оно включает две подотрасли: жилищное и коммунальное хозяйство. Жилищное хозяйство предоставляет населению жилую площадь и гостиницы, а предприятиям и организациям — нежилую площадь. Коммунальное хозяйство включает предприятия, снабжающие население водой, газом, теплом, электричеством, а также обеспечивающие необходимую чистоту и порядок (канализация, уборка и вывоз мусора и т.д.).

Одним из приоритетных направлений социально-экономических преобразований в стране является реформа жилищно-коммунального хозяйства, которая напрямую затрагивает регионы и проживающее в них население.

Основными целями реформирования жилищно-коммунального хозяйства являются: обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества; снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов; смягчения для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в

системе управления и обслуживания жилищной сферы, что позволит собственникам жилья и объектов коммунального назначения выбирать ту организацию, которая может обеспечить необходимый уровень качества работ и услуг по наиболее низким ценам. Развитие конкуренции в жилищно-коммунальном хозяйстве осуществляется в целях создания условий для преодоления негативных последствий монопольного положения организаций этой отрасли путем формирования муниципального заказа на обслуживание объектов жилищно-коммунального назначения, привлечения на равноправной основе организаций различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг.

Необходимой предпосылкой развития конкуренции является демонополизация жилищно-коммунального хозяйства. Органам местного самоуправления целесообразно ускорить процесс разгосударствления организаций ЖКХ, обеспечить реальное равноправие хозяйствующих субъектов различных форм.

Одним из важных направлений реформы является создание системы социальной поддержки населения с низкими доходами. Защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты жилищно-коммунальных услуг состоит в недопущении со стороны органов государственной власти всех уровней включения в экономически обоснованные тарифы затрат, связанных с монопольным положением организаций ЖКХ; сдерживания развития программы предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходным семьям; необоснованного снижения качества предоставляемых услуг, предусмотренного договорами найма; введение неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг. Предусматривается также обеспечить оперативное отражение нормативных затрат, связанных с использованием жилищно-коммунальными услугами, в методике расчета прожиточного минимума.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основой для функционирования региональной экономики является регион. Сам термин «регион» имеет латинское происхождение — «regio»- область, местность, страна, то есть определенная территория. Известно, что территория играет важную и многоплановую роль в развитии человеческого общества вообще и, в частности, его экономических отношений, она выполняет такие важнейшие функции, как создание материальных условий производственной деятельности, обеспечение места проживания населения, его профессионально-трудовой деятельности, организации быта и отдыха, выступает как пространство, формирующее признаки этнической общности людей.

Основываясь на этом, регион можно определить как часть территории с более или менее однородными природными условиями, специфическими экономическими, демографическими, историческими условиями, на которой функционирует определенный комплекс отраслей производства, производственной и социальной инфраструктуры.

Как хозяйственная система, регион представляет собой часть территории, на которой функционирует и развивается система связей и зависимостей между предприятиями и организациями, расположенными здесь. В то же время регион может рассматриваться как подсистема социально экономического комплекса страны, и одновременно как относительно самостоятельная его часть с законченным циклом воспроизводства, имеющим свою специфику. Вместе с тем с воспроизводственной точки зрения отдельный регион не является замкнутой системой. Он тесно связан с другими регионами и функционирует в условиях межрегиональной интеграции и межрегионального обмена.

Определяя понятие «регион», нельзя базироваться только на экономических аспектах, таких как его хозяйственная специализация, рациональность размещения производительных сил, развитие интеграционных процессов и т.п. Нельзя упускать из виду интересы населения как социально-территориальной общности, не принимать во внимание социальные факторы, значение которых по мере перехода к рынку резко возрастает. Ведь в конце концов объективный

социально-экономический интерес региона состоит в создании для его населения эффективной занятости и повышения уровня жизни, социальной и экологической защищенности, благоприятных условий для естественного воспроизводства населения, развития образования, культуры, этнического своеобразия, что и определяет устойчивое развитие региона.

Как таксономическая единица производственно-территориального устройства страны и форма организации производственно-общественной жизни населения, регион отличается геоэкономическими, геополитическими, производственно-хозяйственными, культурно-этническими, динамическими характеристиками.

Теория и практика экономического районирования определяет разные типы региональных образований:

1. Экономические зоны. Применительно к России — это Европейская часть, Сибирь и Дальний Восток, в составе которых могут выделяться подзоны, например, в Европейской части страны Север, Центр, Урало-Поволжье, Европейский Юг.

2. Крупные экономические районы, охватывающие сеть крупных региональных комплексов таких, как Центральный, Поволжский, Северо-Кавказский и другие. В настоящее время по экономическому районированию в России выделено 11 крупных экономических районов.

3. Регионы, формируемые на базе административно-территориального деления страны (субъекты Федерации) - республики в составе Российской Федерации, национальные и автономные округа, края, области, а также города и административные районы (городские и сельские) как первичные звенья в таксономии экономического районирования.

4. Территориально-производственные комплексы (ТПК) разных типов, формируемые, как правило, уникальных природных ресурсов.

Рассматривая систему региональных образований, нужно отметить, что лишь регионы, формируемые на базе административно-территориального деления, имеют организационно завершенную систему законодательных и исполнительных органов власти и управления.

Требование регионализации реформы означает:

3. Учет специфики регионов в осуществлении общероссийской структурной инвестиционной, финансовой, социальной, внешнеэкономической политики.

4. Перенос ряда направлений реформы на региональный уровень - особенно в малом предпринимательстве, социальной сфере, охране природы и использовании природных ресурсов.

5. Децентрализацию процессов управления реформой, активизацию экономической деятельности на местах.

6. Необходимость разработки специальных программ проведения реформ в регионах с особо отличающимися условиями, как региональных блоков в общероссийской программе.

Программа реформ должна включать специальные мероприятия по пространственной интеграции экономики России. К ним относятся: усиление материально-технических, финансовых, информационных интегрирующих систем таких, как магистральный транспорт и связь, энергетическая и водохозяйственная системы, денежно-кредитная и бюджетная системы, система экологической безопасности. Кроме того, сюда можно отнести формирование правового и организационного механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и органов управления, содействие процессу общероссийского территориального разделения труда и развития единого рыночного пространства, разработку мероприятий по преодолению распада межрегиональных хозяйственных связей, по выработке внешнеэкономической политики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лихачев Д. Культурное одичание грозит нашей стране из ближайшего будущего. — «Известия», 30 мая, 1991 г.
2. Организационно-экономические аспекты государственного регулирования промышленного комплекса региона// к.э.н. , доцент Н.П. Молчанова,2005 г.
3. Российская региональная политика в условиях осуществления экономических реформ// профессор Е.А. Черныш, 2003 г.
4. «Региональный АПК и его государственное регулирование»//Салтанова Т.А. к.э.н., доцент. Москва. Феникс,2006 г.
5. «Региональные аспекты развития социальной инфраструктуры региона»// Новикова А..А. к.э.н. , Москва. Феникс, 2005 г
6. Труд, занятость и безработица на региональном уровне// к.э.н. , доцент Н.П. Молчанова. Москва. Феникс, 2005 г.
7. Экономически устойчивое развитие региона: факторы, модели, механизмы//доктор экономических наук, профессор С.Г. Тяглов. Москва. Феникс,2004 г.
8. Региональная экономика/Тяглов С.Г. учебник для вузов. Москва. Феникс, 2005 г.