

Министерство науки и высшего образования РФ  
Филиал Федерального государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
в г. Тихорецке

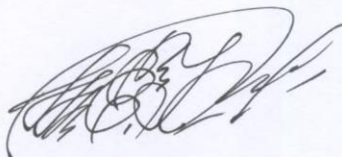
Кафедра экономики и менеджмента

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления»

Вариант 11

Выполнил студент  
гр. 20-ЗГМУ



Е.А. Козловцева

Проверил канд. экон. наук



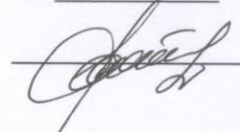
А.В. Алексеев

Дата защиты 09.06.2022

рег.№ 8

Оценка зачеено

от 06.06. 2022 г.



г. Тихорецк

2021 – 2022 уч. год

## СОДЕРЖАНИЕ

1 Территориальные органы государственного управления Канады и Испании.....	3
2 Территориальная организация российского общества.....	10
Список использованных источников.....	25

## **1 Территориальные органы государственного управления Канады и Испании**

Субъектами Канадской федерации являются 10 провинций (Онтарио, Квебек, остров Принца Эдуарда, Нью-Брансуик, Новая Шотландия, Лабрадор и Ньюфаундленд, Манитоба, Саскачеван, Альберта, Британская Колумбия) и 3 территории (Юкон, Нунавут и Северо-западные территории).

Организация власти канадских провинций была установлена Актом о Конституции 1867 года и затем дополнена договорами между федеральным центром и региональными правительствами. Согласно канадской конституции, формальным главой исполнительной власти в провинциях является назначаемый генерал-губернатором лейтенант-губернатор. Фактически же властными полномочиями обладает премьер-министр и формируемый им кабинет министров. Законодательную власть представляет однопалатная легислатура, судебную - Верховный суд. Необходимо отметить, что провинциальный премьер-министр обладает в своей провинции даже более широкими, чем федеральный глава правительства, полномочиями. Не встречая практически никакого противодействия со стороны легислатур, премьер-министр единолично назначает людей на ключевые посты, судей Верховного суда, реализует провинциальные программы.

Вопросы организации местного самоуправления в Канаде являются приоритетом субъектов федерации и не входят в компетенцию центрального правительства, поэтому муниципальная организация не является идентичной в каждой провинции и может существенно отличаться [8].

В канадской системе отношений центра и регионов очень большое значение имеет вопрос разграничения полномочий, особенно с ростом сепаратизма в Квебеке и западных провинциях страны.

Несмотря на то, что «отцы конфедерации» избрали для будущего нового государства федеративное устройство, они были уверены в том, что

центральное Правительство должно было обладать всеми полномочиями государственной власти над провинциями и при необходимости нарушать автономный статус провинций. Прерогатива федеральных законов над местными была закреплена в Акте о Британской Северной Америке 1867 года.

К сфере компетенции федерального правительства относились вопросы финансов, бюджета, торговли и обмена, обороны, налогообложения, денежных займов, системы связи, заработной платы, банковского дела, уголовного права, международных вопросов и др. Статья 24 Акта о Британской Северной Америке гласила о том, что провинция может добровольно отказаться от части своих полномочий в пользу федерального правительства. Статья 90 гласила, что генерал-губернатор имеет право налагать вето на решения провинциальной легислатур по тем вопросам, которые, согласно Акту, являются прерогативой федерального центра.

К сферам компетенции провинций относились также весьма важные вопросы: прямое налогообложение, местное законодательство, формирование муниципалитетов, займы и кредиты из средств провинций, природные ресурсы, находящиеся в ведомстве провинций, судопроизводство, имущественные и гражданские права. Самым спорным вопросом провинциальной компетенции оказалось просвещение, служившее постоянным источником конфликтов между англоязычным населением Канады и франкофонами.

Согласно Акту о Британской Северной Америке 1867 года совместная, т.е. конкурирующая компетенция между провинциями и федеральным центром была установлена в сферах сельского хозяйства и иммиграции.

В дальнейшем происходило укрепление провинциальной автономии и даже расширение полномочий канадских провинций. Основной причиной развития самоуправления послужила организация канадского сената. Являясь назначаемым органом, скопированным с палаты лордов унитарной Великобритании, он не мог выполнять свою главную функцию

регионального представительства, поэтому в Канаде главными выразителями интересов провинций на федеральном уровне стали не сенаторы, а правительства самих провинций [8].

Но наряду с расширением автономии провинций происходил процесс укрепления вертикали власти и в федерации, особенно после начала сепаратистского курса правительств провинций Квебек, Британская Колумбия и Альберта.

В Канаде государственное управление осуществляется на четырех уровнях: федеральном, провинциальном, местном и аборигенном. Канада имеет федеральную структуру правительства, установленную Конституцией, которая в свою очередь состоит из закона «О Конституции» от 1867 года и более чем сорока принятых позднее конституционных законов и дополнений к ним. Как и в России, Конституция является основным законом Канады и превалирует над всеми остальными законами в случае конфликта между ними. Властные полномочия разделены, в основном, между федеральным правительством и правительствами десяти провинций. На Крайнем Севере существуют еще два правительства территорий – Юкона и Северо-западных территорий, которые подчиняются федеральному правительству. В новой геополитической единице Нунавут (Nunavut), также расположенной на севере страны, осуществляется договорная форма аборигенного самоуправления, установленная согласно подписанному в 1999 году Соглашению о территориальных претензиях на территории Нунавут [8].

Наряду с федеральными и провинциальными органами власти существуют органы местного и муниципального самоуправления, которым правительства провинций передали некоторые властные функции. В провинции Британская Колумбия такие органы образованы в городах и сельских районах.

Особенностью взаимоотношений канадских провинций и федерального центра явился институт федерально-провинциальных конференций. Они проводятся по различным вопросам и на различных уровнях - от встреч

премьер-министров до встреч сотрудников министерств. Про подобные конференции ничего не сказано в Конституции, но традиционно они проводятся не менее раза в 8 месяцев и в последнее время составляют весьма важную часть в конструктивных взаимоотношениях федерального центра и регионов.

Согласно статье 91 (24) закона «О Конституции» от 1867 г., федеральное правительство имеет предоставленную законом исключительную юрисдикцию над «индейцами и закрепленными за индейцами землями». Оно осуществляет эту юрисдикцию через закон «Об индейцах», регулирующий практически все аспекты жизни канадских индейцев с 1876 года, однако с различным успехом. В соответствии с этим законом некоторые функции управления федеральное правительство делегировало племенам канадских индейцев.

Канадские суды признали право аборигенов на самоуправление, это право защищено Конституционным актом 1982 года. Канада предприняла определенные шаги в направлении предоставления права на самоуправление через заключение договоров, но провинция Британская Колумбия пока не выработала четкой позиции по этому вопросу. До полного утверждения аборигенных прав, в особенности права на управление землями и ресурсами, ожидается дальнейшее поступление исков в суды [8].

Начиная с середины 1970-х годов, благодаря заключению договоров и соглашений о территориальных претензиях, значительно расширились полномочия аборигенов по самоуправлению. Кроме того, Рамочное соглашение об управлении землями первых наций, заключенное между федеральным правительством и четырнадцатью племенами канадских индейцев, позволило этим племенам получить контроль практически над всеми землями и ресурсами на территориях их резерваций.

Испания является социальным, демократическим государством, политическая форма которого – парламентская монархия. Действует Конституция Испании, одобренная на общенациональном референдуме 6

декабря 1978 и вступившая в силу с 29 декабря 1978 года.

В административном отношении Испания разделена на 17 автономных сообществ Королевства Испании (Андалусия, Арагон, Астурия, Балеарские острова, Валенсийское сообщество, Галисия, Канарские острова, Кантабрия, Кастилия – Ла Манча, Кастилия и Леон, Каталония, Ла Риоха, Мадрид, Мурсия, Наварра, Страна Басков, Эстремадура). Суверенные территории Испании – Сеута и Мелилья – также управляются как автономные сообщества. Каждое из сообществ состоит из одной или нескольких провинций, всего провинций 50. Крупнейшие города: Мадрид, Барселона, Лас Пальмас, Санта Крус де Тенерифе, Валенсия, Севилья, Сарагоса, Малага, Бильбао.

В соответствии со ст. 56 Конституции Испании: король – глава государства, символ его единства и преемственности, арбитр и примиритель в постоянной деятельности государственных органов, – осуществляет высшее представительство испанского государства в международных отношениях, особенно с народами, с которыми его связывает историческая общность, и осуществляет также функции, предоставленные ему Конституцией и законами [1].

Генеральные кортесы, являющиеся выразителем национального суверенитета, в случае невозможности наследственной передачи короны имеют право распоряжаться ею «в форме, в наибольшей мере отвечающей интересам Испании». Конституция установила, что корона передается наследникам Хуана Карлоса I Бурбона, который, таким образом, является первым в новой династии. Такое утверждение соответствует испанской традиции [1].

Обязанности Короля не выходят за пределы, очерченные при парламентарной монархии. Король выступает как «глава Испанского государства», является символом его единства и постоянства. При вступлении на престол Король приносит присягу перед Генеральными кортесами.

Генеральные кортесы «представляют испанский народ» (ст. 66

конституции). Они осуществляют государственную законодательную власть, принимают бюджет, контролируют деятельность правительства и осуществляют иные функции, возложенные на них конституцией.

Палаты Генеральных кортесов автономны: они принимают свой внутренний регламент и работают в соответствии с ним, принимают свой бюджет, а на совместном заседании – статут персонала Кортесов. Для обеспечения своей работы палаты организуют весьма внушительный вспомогательный аппарат.

Внутренняя организация Кортесов в целом традиционна для западноевропейских парламентов. Каждая палата на срок своих полномочий избирает председателя, по четыре вице-председателя и по четыре секретаря. Депутаты организуются в парламентские группы (фракции); для образования фракции в Сенате требуется минимум 10 членов и 15 – в Конгрессе депутатов, но в нижней палате фракции могут также образовывать 5 членов, получивших по 15% голосов в своем избирательном округе или партии, набравшие 5% голосов в общенациональном масштабе.

Испанское правительство – собрание министров, «солидарных» друг с другом, поскольку оно несет солидарную политическую ответственность перед Конгрессом депутатов. Правительство – вершина исполнительной власти, в которую входят государственная администрация, армия, полиция, корпус безопасности. Функции испанского правительства в целом не выходят за рамки традиционных в государстве, имеющем форму парламентарной монархии. Оно руководит внутренней и внешней политикой страны, исполняет законы, издает в этих целях различные административные акты, назначает гражданских и военных чиновников. Правительство обладает законодательной инициативой (ст. 87 конституции); проекты законов должны быть одобрены Советом министров (ст. 88) [1]. Он может получать от Генеральных кортесов право издавать законодательные декреты в порядке делегирования законодательной власти в течение определенного отрезка времени по указанному кругу вопросов. В равной мере правительство может



принимать декреты-законы без предварительной делегации парламента.

Государственный совет является консультативным органом правительства и административных органов по юридическим вопросам.

Счетная палата – высший контрольный орган в финансовой области и экономической деятельности государства и государственного сектора экономики. На членов палаты распространяются положения о независимости и несменяемости судей. В своей деятельности палата подчиняется Генеральным кортесам.

Таким образом, Канада имеет федеральную структуру правительства, установленную Конституцией, которая в свою очередь состоит из закона «О Конституции» от 1867 года и более чем сорока принятых позднее конституционных законов и дополнений к ним. Как и в России, Конституция является основным законом Канады и превалирует над всеми остальными законами в случае конфликта между ними. Властные полномочия разделены, в основном, между федеральным правительством и правительствами десяти провинций. Закрепленная в конституции структура государственных органов Испании относительно проста. Она строится на принципе разделения властей. Полномочия главы государства принадлежат Королю, законодательная власть – Генеральным кортесам, исполнительная – правительству; Конституционный суд – орган конституционной юстиции.

## 2 Территориальная организация российского общества

В России проблемы регионального развития приобрели чрезвычайное значение. Эти проблемы тормозят реформы и искажают их содержание, влияют на экономику на всех уровнях – от федерального до муниципального, осложняют национально – и межнационально-этнические, конфессиональные, социальные отношения в стране, обостряют межрегиональные противоречия и территориальные диспропорции.

Таким образом, нерешенность региональных проблем не просто отрицательно влияет на жизнь страны, тормозит ее выход из кризиса, но и угрожает территориальной целостности Российского государства.

К настоящему времени в обществе уже сложилось представление об актуальности региональных проблем, их остроте, сложности, необходимости решать их, не откладывая в «долгий ящик». Однако выяснилось, что совсем не очевидно, как их решать: прежний опыт региональной политики оказался практически неосмысленным. Роль государства в развитии регионов на основе федерализма и рыночных отношений до сих пор остается неясной. В Российской Федерации отсутствует государственная стратегия регионального развития, призванная определять его предпосылки и механизмы на основе учета объективных законов развития территориальной организации общества (ТОО) и стратегических приоритетов [2].

Главной причиной кризисного состояния ТОО в Российской Федерации следует признать тот факт, что сложившаяся в советский период монополия министерств и ведомств на принятие решений (под флагом реализации общенародных интересов) привела к возникновению ТОО определенного типа, при котором само пространство как уникальный фактор развития было сведено к утилитарно понимаемому ресурсу, к тому же плохо осваиваемому.

И территория, и природные ресурсы страны рассматривались не только в предвоенном десятилетии, но и много позже Великой Отечественной войны

в основном в одном варианте – гарантируют ли они независимость Советского Союза от противостоящего ему капиталистического мира или нет. Поэтому и по сей день многие деформации ТОО, связанные с экстенсивным использованием территории и природного потенциала, остаются недостаточно изученными и осмысленными [3].

В отличие от некоторых других стран (Япония, Франция, Великобритания, Польша) в СССР никогда не разрабатывался единый документ, в котором программировались бы все или многие стороны ТОО. Создавались программы («схемы») размещения производительных сил и отдельных отраслей народного хозяйства, а также схемы расселения населения, развития транспорта, энергетики, охраны природы по ведомственному разумению.

Конечно принимались и важные стратегические решения. Но до середины 80-х годов речь шла не о территориальной политике, а о принципах размещения социалистического производства (что, не одно и то же).

Принципы размещения социалистического производства сводились к следующим [5]:

- обеспечение постепенного сдвига населения и производительных сил в восточные и северные районы страны с учетом потребности в освоении новых природных ресурсов и необходимости определенным образом регулировать масштабы и темпы роста хозяйственной деятельности в Европейской части и на Урале,

- недопущение чрезмерного роста крупнейших городов, стимулирование роста малых и средних, развертывание нового городского строительства с целью более равномерного размещения производства и населения, преодоления существенных различий между городом и деревней,

- сближение, а позднее «выравнивание» уровней социально-экономического развития регионов и республик,

- комплексное развитие экономики и союзных республик,

- приближение промышленности к источникам сырья, топлива,

энергии, трудовым ресурсам и районам потребления за счет сокращения чрезмерно дальних, встречных и нерациональных перевозок сырья и топлива, полуфабрикатов и готовой продукции,

– размещение производства с учетом всего комплекса задач, связанных с повышением обороноспособности страны.

В совокупности эти принципы затрагивали многие аспекты развития ТОО и для того времени были прогрессивными.

Наша страна явилась пионером в самой постановке вопроса о необходимости формировать долговременные цели территориального развития. В итоге Запад взял на вооружение такие элементы этого подхода, как государственное регулирование роста городов, политика подъема экономики депрессивных районов, планомерное формирование территориально–хозяйственных комплексов разного масштаба. При этом территориальная политика оказалась обеспечена реальным механизмом практической реализации. Мы же, по существу, так и остались лишь авторами идей и наблюдателями их реализации у других [3].

Сдвиг на Восток и политика ускоренного освоения Европейского Севера осуществлялись в режиме гигантомании и создания сырьевой монополии. Пренебрежение министерств и ведомств социальными проблемами отрицательно сказывалось на районах нового освоения: характерной для них стала высокая интенсивность миграционного оборота.

Никакого сдвига населения на Восток не произошло: в 1959 году на территории Сибири и Дальнего Востока проживало 10,8 % населения СССР, а 30 лет спустя, в 1989 году, – 11,2% [2].

Столь же неэффективным оказался итог реализации установки на регулирование расселения и развития городов. Вплоть до начала 80-х годов круг городов, в отношении которых существовали запрет или ограничения на новое промышленное строительство, непрерывно расширялся. В 1981 году соответствующим постановлением количество таких городов было доведено до 259, причем в их числе оказались не только крупные и крупнейшие, но и

некоторые средние города. Постановление 1981 году распространялось и на пригородные территории.

В начале 60-х годов Госпланом СССР был подготовлен перечень 400 малых и средних городов, которые рекомендовались для размещения в них новых производственных (преимущественно промышленных) объектов. Однако, в конечном счете эта политика успеха не имела: в 1959 году на 78 городов, которые подвергались наиболее длительному регулированию, приходилось 2/5 городского населения страны, в 1989 году – столько же. В 1959 году на Москву, Ленинград, Киев, Горький, Харьков, Свердловск, Ростов-на-Дону приходилось 13% городского населения, спустя 30 лет – 12,5% [5].

Фактический провал городского регулирования породил глубокие деформации во всех звеньях ТОО. Он обусловил, в частности, тот факт, что в СССР крупнейшие города задержались на фазе экстенсивной индустриализации, по сравнению с развитыми странами, по крайней мере на 20-25 лет [6].

Что касается установки на сближение уровней социально-экономического развития регионов, то судьба ее оказалась не более удачной. Конечно, прежний, существовавший до 1917 года, разрыв между промышленно развитыми регионами России и окраинами был постепенно преодолен. Все окраинные регионы в той или иной мере были охвачены индустриализацией, контрасты оказались сглаженными.

Но, во-первых, индустриализация была осуществлена на экстенсивной основе.

Во-вторых, в Закавказье и Средней Азии не были полностью разрушены старые феодально-классовые структуры, которые при всевластии местной партийно-государственной бюрократии обрели новое экономическое содержание, создав и особый механизм распределения и перераспределения. В третьих, на основе близорукой политики монокультуры и выросла гигантская теневая экономика, ставшая одной из фундаментальных «мин»,

взорвавших изнутри Советский Союз.

Экономика ряда регионов оказалась разъединенной на два своеобразных сектора: обрабатывающая промышленность, добывающие отрасли, а также энергетика развивались усилиями главным образом русскоязычного населения, которое стало своего рода носителем индустриальной цивилизации.

В то же время сельское хозяйство, сфера услуг, система распределения, обмена и управления функционировали в режиме феодально-клановых отношений. В виде «европейской» модификации такая схема была реализована также в республиках Прибалтики и в Молдавии.

В других регионах механизмы экономического роста на исторически изжившей себя основе при отсутствии научно–обоснованной региональной политики действовали иначе. Однако всюду баланс результатов являлся скорее негативным, нежели позитивным. С середины 60-х годов на смену общей тенденции выравнивания уровней социально–экономического развития регионов приходит противоположная тенденция – углубление дифференциации.

Таким образом, важнейшие установки в сфере территориального развития оказались или нереализованными, или реализованными в совершенно недостаточной мере, или, реализованными в превратной форме. Территориальная организация советского общества как целостное явление складывалась в большой степени на стихийной основе и как побочный результат решений, подчиненных прежде всего задачам экстенсивного экономического роста [4].

Процесс формирования ТОО нельзя рассматривать и вне контекста действовавшего в стране хозяйственного механизма.

С началом индустриализации и коллективизации хозяйственный механизм подвергся коренной ломке. То, что от него осталось, вообще нельзя было называть действительно экономическим механизмом: хозяйственная самостоятельность предприятий была ликвидирована, товарно-денежные

отношения свернуты, закон стоимости игнорировался, ценообразование было искажено.

Сплошное огосударствление экономики и унификация форм собственности сделали цены и тарифы, по существу, условной (и, соответственно, произвольной) категорией. В этих условиях размещение производства и его территориальная организация осуществлялись фактически на внеэкономической основе: соотношение затрат и экономических результатов оказалось отделенным от производителя и стало прерогативой ведомств.

Сбыт, осуществлявшийся в форме гарантированного распределения ресурсов, усугублял проблему. В итоге показатель прямых удельных затрат оказался важнейшим при формировании решений о размещении, сопряженные затраты не учитывались. Это относится как к капитальным, так и к эксплуатационным затратам.

Соответственно технико-экономическими обоснованиями и сметно-финансовыми расчетами предстоящие затраты в новые предприятия занижались в 50-х и 60-х годах в 1,5 – 2 раза, а позже – еще более. Система сплошного бюджетного финансирования, разветвленных дотаций (в т.ч. плано-убыточным предприятиям), постоянного «прощения долгов» и при всех условиях гарантированного сбыта создали «волшебную» экономику: расстояние перестало иметь значение – чем оно больше, тем выше плановый показатель (рубли и тонно-километры). Природные ресурсы вообще «бесплатны», земля не имеет ни стоимости, ни цены. География рынка тоже вроде бы не важна – продукт нужен везде, к тому же он гарантирован.

Абсолютное огосударствление экономики – с позиций размещения производства и его территориальной организации вело в конечном счете к игнорированию объективных экономических законов и к их «замене» хозяйствованием на основе затратной модели, главной установкой которой стало обеспечение количественного роста любой ценой.

Лишив предприятия всяких признаков хозяйственной

самостоятельности, «выключив» механизм товарно-денежных отношений и отгородившись от его влияния на территориальную организацию производительных сил, государство превратилось в абсолютного монополиста в деле размещения производства. При этом единственным гласным мотивом того или иного решения всегда выдвигались так называемые общенародные интересы, которые рассматривались прежде всего через призму ведомственных приоритетов.

Безотчетность и фактическая безответственность, отсутствие развитой системы экспертизы – все это превращало монополию государства в инструмент в руках наиболее сильных промышленных и строительных министерств и ведомств.

Местные органы, как и органы управления в союзных республиках, были не в состоянии противостоять этой монополии. Поэтому централизованно принимавшиеся решения по размещению производства не встречали реального сопротивления на уровне конкретных регионов. В свою очередь, это означало уникальную возможность игнорировать экологические последствия, абстрагироваться от социальных целей и предпосылок хозяйственных решений.

Казалось бы, государство как единственный реальный собственник и единолично принимающий решения хозяин скорее всего и может обеспечить реализацию им же сформированных стратегических целей. Ведь других «действующих лиц» вроде бы нет, как нет и конкурентов. Но на деле реализация этих целей оказалась для государства непосильной, и парадокса здесь нет. Монополия государства в этой сфере, как и во всех других, отнюдь не являлась признаком его силы. Напротив, она оказалась, (как и утверждал, правда, по другому поводу, В. И. Ленин), источником загнивания [7].

Сверхцентрализованное государственное управление экономикой неизбежно свелось к тому, что реальное распоряжение национальными ресурсами и национальным богатством было «передоврено» государством промышленным и строительным министерствам и ведомствам. (Особый и



пока слабо изученный вопрос: какую роль в развитии системы управления экономикой и обществом в целом играли масштабы самого государства и его экономического потенциала).

При управлении внеэкономическими методами вертикально-ведомственное построение этой системы становится единственной альтернативой местному экономико-политическому самоуправлению. Все иные участники хозяйственного процесса оказались в положении лишь пользователей, постольку и поскольку, это было отмерено «сверху». Реальной силой, субъектами монополизма стали именно ведомства.

Постепенно их интересы оказались отделенными от государства: они обрели самодовлеющий характер, оказались обособленными в экономическом отношении и стали противостоять, как это стало очевидным сегодня, подлинно государственным интересам. Отраслевая (тем более ведомственная) эффективность хозяйственной деятельности стала противостоять народнохозяйственной эффективности. Отраслевая экономическая эффективность вступила в противостояние социальными целями общества.

Именно ведомства, действуя во имя собственных интересов, на деле и превратились в главных агентов, исполнителей территориальной политики. Например, Совет Министров СССР принимал постановления о сдерживании роста крупных городов, но ведомства довольно легко устраняли это препятствие, добиваясь нужных решений «в порядке исключения».

Госплан СССР разрабатывал схемы размещения производительных сил – отраслевые ведомства оказались в состоянии изменить их до неузнаваемости. Партийные съезды практически в неизменных выражениях рекомендовали не размещать энерго-, материало- и трудоемкие производства в европейской части страны и на Урале ведомства и здесь оказывались сильнее. Такое же положение и на местах – крупные предприятия в городах обычно становились могущественнее и сильнее Советской власти.

Куда же направлялись главные усилия ведомств? Во имя чего

совершалась ими безостановочная разрушительная работа? Ответ на оба вопроса состоит в том, что в созданных экономических условиях по другому и быть не могло:

– как уже говорилось, ведомства имеют свои интересы, а не только свои возможности,

– они были поставлены в такое положение, когда важнейшими показателями их деятельности стали выполнение плана и освоение средств, выбитых ведомствами у общества с помощью государства.

Именно поэтому для них оказывалось невыгодным идти на полный цикл нового освоения (а если их принуждали к этому, то они экономили на социальном и экологическом обустройстве).

Безостановочные вложения в новое строительство в европейской части страны, в разбухающие крупные города, в освоение все новых и новых месторождений при незначительном уровне использования ранее освоенных – это более короткий и, по отраслевому счету, более эффективный способ выполнения плана. Иначе говоря, общегосударственная территориальная политика проваливалась, в конце концов, главным образом потому, что она «невыгодна» ведомствам. Поэтому она была и не нужна им.

То, как выглядит и функционирует и сегодня ТОО, еще раз убеждает, в том, что общенародные интересы и интересы ведомств не только не совпадают, но находятся в прямом и остром конфликте. Более того, общенародные интересы, которым вполне соответствовала бы реализация рассмотренных выше принципов территориальной политики, по сути дела, игнорируются.

Кризисными явлениями в настоящее время охвачено все социально–экономическое пространство прежнего Советского Союза. Полностью устранить их, действуя только на региональном уровне, нельзя. Однако можно ослабить их отрицательное влияние в результате проведения соответственно нацеленной, правильно организованной и последовательной региональной политики.

В конце 60-х годов был определен основной принцип управления регионами областного ранга – областями, краями, автономными республиками: повышение вклада региона в экономику страны. Исходя из этого цель регионального развития имела чисто экономический характер. Социальные задачи приобретали вторичное или даже вспомогательное значение.

Следует, однако, учитывать, что поскольку лишь немногие регионы были, говоря сегодняшним языком, донорами, то и практическая реализация этого принципа была и недостаточно последовательной, и территориально неоднородной: повышали вклад в экономику страны лишь регионы доноры, остальные регионы решали другие задачи – их руководство стремилось сократить относительную убыточность хозяйства, либо осуществлять крупномасштабное строительство, связанное с новым ресурсным освоением, развитием военно-промышленного комплекса, обустройством приграничных районов и т.п. Решение подобных задач гарантировало централизованное обеспечение финансовыми и другими ресурсами.

Разумеется, на протяжении десятилетий карта «рентабельности» регионов менялась. В частности, это было связано с необходимостью очень крупных первоначальных капитальных вложений, которые начинали окупаться только спустя некоторое время (спустя 5 – 10 – 15 лет).

Типичным является пример нефтегазового освоения на севере Западной Сибири: многомиллиардные первоначальные (именно «освоенческие») затраты были сделаны в 60-х годах, а поток «нефтедолларов» начался лишь в 70-х годах.

Оглядываясь на 25-40 лет назад не трудно понять, что та парадигма развития советской экономики, которая реализовывалась в 50-60-х годах, была типичным паллиативом. Уже было очевидно, что по «сталинскому пути» экономика не могла больше поступательно развиваться, ее возможности были полностью исчерпаны и сохранение и даже наращивание системы ГУЛАГа не могло вывести ее на новые рубежи. Нужна была

принципиально новая система подходов, которая позволила бы максимально использовать в развитии хозяйства достижения НТП, осуществить модернизацию отраслевой структуры экономики, внедрить новые методы хозяйствования, новые принципы и методы территориального развития. Однако в этот период такая концепция появиться еще не могла – к этому были не готовы Коммунистическая партия Советского Союза, системы управления экономикой, экономической наукой и т.п.

В результате на смену экстенсивному развитию экономики периода 1956-1970 годов пришло то, что позже стали называть периодом застоя. По нашему мнению, более верно квалифицировать этот период как ресурсозатратный – в 1971-1985 годах в Советском Союзе «проедались» его природные ресурсы. Миллиарды «нефтедолларов» затрачивались на текущие, часто далеко не важнейшие нужды, а не на модернизацию материально-технической базы экономики. В итоге экономический кризис стал неизбежным.

Вероятно, известные политические последствия этого кризиса могли бы быть иными, но фактом стал распад Советского Союза. Соответственно изменилось целеполагание российской региональной политики. Генеральной целью развития регионов в реформируемой России становится не только в ближней, но и в реально обозримой перспективе повышение жизненного уровня населения.

Именно этот принцип следует рассматривать в качестве основополагающего, исходного для новой стратегии экономических преобразований в регионах России. Главная в обозримой перспективе цель развития регионов в основе своей социальная, но для ее достижения необходимы экономические средства.

Спектр этих средств (ресурсов, методов, механизмов и т. п.) очень широк, однако экономической основой решения социальных проблем должна стать заинтересованность населения в повышении эффективности экономики регионов.

По существу, речь идет о замене прежней парадигмы развития регионов (по крайней мере, большинства из них) на нечто противоположное.

Государство либерализовало свои отношения с регионами, предоставив им относительную экономическую самостоятельность, но одновременно переложив на них многие социальные заботы и передав в их компетенцию соответствующие аспекты социальной политики.

Промежуточной целью региональной социальной политики в ближайшие годы является ослабление социальной напряженности, предотвращение противостояний и конфликтов, регулирование процессов социального расслоения населения, повышение гарантированного прожиточного минимума до уровня, позволяющего вести достойный образ жизни.

Для достижения этой промежуточной, но от этого не менее важной и имеющей комплексный характер, цели необходимо «переломить» присущую нерегулируемому рынку ориентацию цен на товары и услуги для высокодоходных групп населения и регулировать доходы, идущие на личное потребление.

В развитых странах с так называемой социальноориентированной рыночной экономикой различия в средних доходах бедных и богатых слоев населения, идущих на личное потребление, ориентированы на 5 – 10-кратное превышение последних. Реализация такого подхода не только позволяет решить многие социальные проблемы, но и увеличивает покупательную способность населения и, соответственно, емкость региональных и федеральных рынков.

Таким образом, реализация социального подхода приобретает важнейшее экономическое значение.

Формулируя систему целей развития того или иного региона, необходимо учитывать то объективное обстоятельство, что период от момента принятия решения до его логически завершенной реализации и затем до получения ожидаемого результата чрезвычайно различен в

зависимости от сферы, отрасли и вида деятельности. Поэтому нельзя рассчитывать на быстрое улучшение ситуации во всех регионах страны одновременно и во всех сторонах социально-экономического развития.

Это заставляет применительно к конкретным условиям каждого региона определять наиболее рациональную очередность и, соответственно, выборочность задач развития с учетом сочетания трех категорий интересов – местных, региональных и федеральных.

Однако необходимость смены парадигмы ТОО в России обусловлена не только назревшим переходом от экономического к социальному целеполаганию регионального развития.

В рамках экономического целеполагания все большую и уже, кажется, вполне реальную роль приобретает система «рыночных ценностей», которые, в свою очередь, определяются законами товарно-денежных отношений.

Среди них на изменение ТОО наибольшее воздействие неизбежно окажут различные конкретные проявления закона стоимости. В частности, по новому предстоит оценить роль конкретных экономических факторов в формировании региональных экономических комплексов. Отметим при этом, что рыночные отношения отнюдь не отрицают ни региональную, ни государственную комплексность, но в зависимости от уровня развития этих отношений меняются характер, содержание и уровень региональной комплексности.

Сам вопрос об оптимальном уровне экономической комплексности необходимо рассматривать в контексте очень непростой проблемы относительной экономической самостоятельности регионов – субъектов РФ. Уровень этой самостоятельности должен определяться исходя из ряда факторов, в том числе:

- реализуемой в России модели федерализма,
- сохраняющихся и активно воздействующих на экономику негативных последствий прежней модели государственного устройства,
- сохраняющиеся и активно воздействующие на экономику негативные

последствия прежней, вне рыночной модели ТОО,

- деформаций и диспропорций в территориально-отраслевых структурах России и регионов, возникших в результате распада СССР,
- усиления роли экологических факторов и критериев в ТОО,
- необходимости перевода экономического развития России и ее регионов на преимущественно интенсивную основу,
- экономической конкуренции регионов РФ на российских и международных рынках и конкурентоспособности отдельно взятых регионов,
- геополитических и геоэкономических условий и факторов развития России и ее регионов,
- комплекса проблем национальной безопасности.

Эти группы факторов (и ряд не названных здесь) требуют тщательного учета при решении вопроса об уровне экономической самостоятельности регионов – субъектов РФ. Однако сам этот учет должен получить новое научно-методологическое обоснование в рамках новой, условно говоря, «рыночной», парадигмы ТОО.

Настоятельно требует переработки научных основ и модели территориальной организации общества и новая социальная ситуация в России. Прежние идеологические установки, несмотря на свою привлекательность, в конкретных исторических условиях и в конкретном исполнении оказались несостоятельными. Не удалось реализовать идею выравнивания уровней фактического социально-экономического развития республик и районов СССР.

Фикцией оказалась новая социально-территориальная общность – «советский народ». Разумные пределы далеко «перешагнула» специализация регионов, обусловившая моноотраслевое развитие экономики (типичные проявления – узкая специализация регионов на машиностроении или химии, или отраслях «лесного комплекса», добыче тех или иных ресурсов. Развитие монокультуры в сельском хозяйстве регионов). Немало «перекосов» произошло в процессах урбанизации и «социалистической реконструкции

села».

В то же время, еще не изжив прежние социальные проблемы, Россия вплотную столкнулась с целым рядом новых, зачастую не менее сложных тоже тесно связанных с состоянием ТОО.

Широко сегодня известны сложные проблемы отношений между ресурсодобывающими и ресурсоперерабатывающими регионами. Они имеют и экономический, и социальный, и политический характер, но причины возникновения и существования этих проблем лежат в исторически сложившемся территориальном разделении труда, то есть в сфере ТОО.

С фундаментальными процессами урбанизации и динамики расселения, сменой демографического поведения населения России, многими другими сторонами социального развития страны неразрывно связана территориальная организация общества.

Нигилизм, который по отношению к развитию ТОО до сих пор проявляется, обусловлен двумя главными причинами:

- сохранением прежних стереотипов в отношении к территориальной организации общества,
- отсутствием новой, построенной на результатах фундаментальных исследований теории ТОО, соответствующей потребностям реального реформирования России в соответствии с ее национальными интересами.

Таким образом, на поверхности лежат всевозможные поводы для конфликтов социально–политического или этнонационального характера, одной из причин, развития которых является вопиющее несовершенство административно–территориального и национально–территориального устройства.



## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Аникеева Н.А. Испания – государство автономий в объединенной Европе // Современная Европа. – 2020. – № 2. – С. 12-23.

2 Астафичев П.А. Муниципальное право России: учеб. пособие. – М.: Инфра–М, РИОР, 2021. – 368 с.

3 Бердникова Е.В. Муниципальное право в схемах: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2021. – 152 с.

4 Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. – М.: Проспект, 2021. – 320 с.

5 Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. – 5-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2020. – 444 с.

6 Малько А. В. Муниципальное право России: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. – 4-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 414 с.

7 Постового Н.В. Муниципальное право России: учебник. – 3-е изд., перераб и доп. – М.: Юриспруденция, 2021. – 448 с.

8 Шляфер Л.Г. Канада: география, экономика, право: учеб. пособие. – М.: Московский издательский дом, 2020. – 104 с.