

УДК 338:98  
ББК 65.9(2p)-1  
Р 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.  
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

Р 31

**Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./ под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.**

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.  
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:  
[http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya\\_Ekonomicheskaya\\_Politika\\_Subekta\\_Federacii.pdf](http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf)

# Глава 1

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

---

### 1.1. ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ И ИСХОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Методологические проблемы региональной политики были сформулированы в трудах отечественных и зарубежных учёных-регионалистов еще в прошлом веке. Но в условиях распределительно-отраслевой системы управления, когда социально-экономическое развитие регионов по существу было результатом принятия отраслевых решений, востребованность теоретических основ региональной политики была ограниченной.

Исследования проблем региональной политики до начала перехода к рыночным отношениям сосредоточивались вокруг таких вопросов, как принципы и факторы размещения производительных сил, экономическое районирование, методы планирования и управления региональным развитием. Наиболее известными учёными среди отечественных регионалистов являлись И.Г. Александров, М.К. Бандман, Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский, В.С. Немчинов, Н.Н. Некрасов, Б.П. Орлов, А.Е. Пробст, Ю.Г. Саушкин, Я.Г. Фейгин и Р.И. Шнипер.

Формирование многоукладной экономики, переход к рыночным отношениям принципиально изменили положение регионов в общей системе управления. Переход к рыночной экономике вызвал процесс самоопределения различных экономических структур с выяснением их места в новой общественно-экономической системе, взаимосвязей с другими структурами и источников, обеспечивающих их непрерывное воспроизводство. Появилась необходимость в формировании региональной политики государства, которая способствовала бы укреплению общего экономиче-

ского пространства, гармонизации уровней социально-экономического развития регионов, их экономическому росту и устойчивому социальному развитию. Наиболее крупный вклад в исследование этих проблем внесли ученые-регионалисты А.Г. Гранберг, В.Н. Лексин, В.Я. Любовный, Н.И. Ларина, П.А. Минакир, О.С. Пчелинцев, В.Е. Селиверстов, В.И. Суслов, Р.И. Шнипер, Б.М. Штульберг.

В силу исторических причин сложившаяся неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на эволюцию территориально-административного устройства, структуру и эффективность экономики, стратегию институциональных преобразований и региональную политику. Поэтому вопрос о регионально-экономической политике субъекта Федерации имеет важное значение с разных точек зрения.

В экономической литературе проблемы региональной политики исследуются с точки зрения различных аспектов: формирование экономической среды региона, комплексное социально-экономическое развитие региона, согласование интересов государства, регионов и бизнеса на основе государственно-частного партнёрства, усиление конкурентных позиций регионов, взаимодействие регионов в едином экономическом пространстве, гармонизация уровней социально-экономического развития регионов.

Проблема совершенствования региональной экономической политики безусловно является одной из приоритетных в современных исследованиях. Вместе с тем решение этой проблемы происходит в период становления всей системы управления экономикой РФ, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномочий, адекватном распределению бюджетных ресурсов, и разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав.

Актуальность исследования данной проблемы усиливается тем обстоятельством, что региональная политика на субфедеральном уровне только формируется, её становление осуществляется в условиях слабой разработанности проблем управления пространственным развитием и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации.

Особенность нового подхода к исследованию проблем региональной экономической политики субъекта Федерации состоит в том, что необходимо рассматривать в единстве вопросы регионального и муниципального управления при разработке такой подсистемы управления муниципальными образованиями, которая бы являлась частью общей системы управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации.

Необходима разработка эффективной системы региональной экономической политики на субфедеральном уровне, обеспечивающей рост конкурентоспособности региональных систем и муниципальных образований, что может стать главной предпосылкой последовательного и успешного продвижения по пути реализации их конкурентных возможностей.

Методологической основой исследования, представленного в монографии, является теория регионального воспроизводства как основа обоснования и разграничения полномочий и функций управления на региональном и муниципальном уровне. На основе данной методологии предлагается обеспечить комплексное изучение противоречий пространственного развития, форм и методов их разрешения, анализ функций управления различных уровней территориальной системы, анализ формирования и распределения финансовых потоков в регионе, оценку источников формирования инвестиционных ресурсов и методов региональной политики.

Разработка новой модели региональной экономической политики субъекта Федерации должна быть основана на исследовании экономических интересов и противоречий, возникающих при формировании региональной политики, а также с учетом интересов всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии региона на основе повышения его конкурентоспособности. Для этого необходима разработка элементов субфедерального механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные как на реализации принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Дальнейшее развитие теории и практики региональной политики невозможно без разработки понятийного аппарата и обеспечения его единства. Одним из главных является понятие «регион», которое в наиболее общем виде формулируется как определенная территория, отличающаяся от других территорий рядом

признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов. Термин «район» в настоящее время используется главным образом для обозначения некоторых типов регионов: административный, внутригородской, крупный экономический районы.

Анализ отечественной и зарубежной литературы позволяет констатировать, что в современных теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Так, академик А.Г. Гранберг выделяет четыре ее парадигмы: «регион – квазигосударство», «регион – квазикорпорация», «регион – рынок», «регион – социум»<sup>1</sup>.

В целях обоснования концептуальных положений региональной политики понятие региона должно быть конкретизировано при выделении определенных типов регионов. Для российской экономики наибольшее значение имеет их выделение с позиций реализации различных аспектов региональной политики, места в территориальном разделении труда, функционирования рынков, сходства социально-экономических проблем и т.п. Исследователями-регионалистами анализируются основные виды территориального деления (районирования) России: административно-территориальное деление, проблемное, экономическое, а также разделение территории страны на восемь федеральных округов. При этом рассматриваются регионы различного типа и ранга, но наибольшее внимание уделяется основным по правовому статусу регионам России – субъектам Российской Федерации.

Важной частью понятийного аппарата региональной политики служат характеристики и формы структурирования экономического пространства, которое представляет собой насыщенную территорию, вмещающую множество объектов и связей между ними. Каждый регион имеет свое внутреннее экономическое пространство и связи с внешним пространством.

В экономической литературе достаточно подробно обосновывается положение о том, что необходимыми признаками и условиями единого экономического пространства страны являются общее экономическое законодательство, единство финансово-кредитной системы, таможенной территории, единство транспортной и информационной инфраструктуры. В связи с тем, что единое экономическое пространство Российской

---

<sup>1</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000.

Федерации является крайне неоднородным, изучение причин такой неоднородности приобретает важное значение для разработки региональной политики как на федеральном уровне, так и для субъекта Федерации.

В результате объективных социально-экономических и географических факторов неоднородность экономического пространства Российской Федерации оказывает значительное влияние на административно-территориальное устройство, структуру и эффективность экономики, особенности институциональных преобразований и региональную политику. Следовательно, проблема дифференциации экономического пространства должна рассматриваться с разных точек зрения. Так, сокращение пространственной неоднородности создает более благоприятные условия для развития единого рынка, осуществления институциональных преобразований, укрепления единства системы государственного управления. Напротив, усиление неоднородности затрудняет проведение единой стратегии социально-экономического развития, создает предпосылки возникновения региональных противоречий и социальных конфликтов и дезинтеграции экономики.

Таким образом, характер экономического пространства Российской Федерации, являющегося сильно неоднородным и дезинтегрированным, со множеством внутренних деформаций, вызывает необходимость проведения научно обоснованной региональной политики, направленной на решение возникших социально-экономических проблем.

Проводя сравнительный анализ отечественных и зарубежных теорий региональной политики, следует отметить, что они опираются на достижения макроэкономики, микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки. В современной экономической науке сложилась устойчивая традиция рассматривать место региональной политики в двух измерениях. С одной стороны, региональная политика входит в систему наук о регионах, а с другой стороны, региональная политика принадлежит системе экономических наук.

Теоретические основы исследования региональной политики были заложены во второй половине прошлого века, когда в США и Западной Европе сформировалась региональная наука, наиболее известными представителями которой являются У. Айзард, В. Алонсо, Х. Армстронг, Я. Гамильтон, Э. Иссерман, Дж. Ка-

раска, П. Нийкамп, А. Куклинский, Х. Ричардсон, Д. Смит, Дж. Тейлор. Это междисциплинарное научное направление, включающее в себя различные аспекты региональной политики, позволяет изучать регионы как целостные системы, взаимодействующие в экономическом пространстве<sup>1</sup>.

Под предметом региональной политики, как правило, понимается пространственная организация хозяйства и условий жизнедеятельности населения, определяющая систему территориальных неравенств. В исследованиях различных ученых предмет региональной политики определяется по-разному: как отношения между элементами среды региона, обеспечение комплексного социально-экономического развития региона, согласование интересов государства и регионов, обеспечение решения приоритетных проблем социально-экономического развития региона, совокупность региональных аспектов различных видов политик, взаимодействие интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом пространстве, неравенства в социальном и экономическом развитии регионов.

В экономической и географической литературе в качестве объекта региональной политики обычно рассматриваются регионы как элементы административно-территориальной структуры страны. Наряду с этим в качестве объекта региональной политики рассматривается формирование и функционирование других территориальных образований, границы которых не совпадают с административно-территориальным делением страны, – территориальных кластеров, агломераций, городской и сельской местности и др.

В методологическом плане следует разграничить роль субъектов региональной политики – органов законодательной и исполнительной власти различных уровней. При этом следует отметить, что федеральные и региональные органы власти являются полноправными субъектами, т.к. непосредственно осуществляют государственную региональную политику. Муниципальные органы, хотя и оказывают заметное влияние на пространственную организацию хозяйства и условий жизни населения, субъектами государственной региональной политики не являются.

---

<sup>1</sup> Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993; Bendavid-Val A. Regional and Local Economic Analysis for Practitioners. – N.Y., 1991.

В экономических и географических исследованиях представлены различные определения региональной политики. Довольно распространенным является определение региональной политики как деятельности органов власти по управлению социально-экономическим развитием регионов страны. Вместе с тем некоторые ученые отмечают целенаправленный и системный характер этой деятельности, определяя региональную политику как целенаправленную деятельность органов власти, как систему намерений и действий, реализующую интересы государства, как систему мер, осуществляемых региональными властными структурами<sup>1</sup>.

Ряд учёных-регионалистов делают акцент на взаимодействии региональной политики с общей системой государственного управления, определяя региональную политику как особую подсистему государственного регулирования, ориентированную на достижение определенных целей регионального развития, как особый вид государственной экономической политики, направленной на государственное регулирование территориального развития<sup>2</sup>.

Другие авторы акцентируют внимание на таком свойстве региональной политики, как обеспечение оптимального развития регионов и наиболее эффективного решения территориальных проблем. Так, региональная политика определяется как деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера<sup>3</sup>. В одном из проектов концепции региональной политики региональная политика определялась как правовая, экономическая и социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов.

Следует отметить ряд определений региональной политики, в которых особое внимание уделяется обеспечению эффективного взаимодействия центра и регионов, а также регионов

---

<sup>1</sup> Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003.

<sup>2</sup> Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление. – Хабаровск, 2000.

<sup>3</sup> Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000.

между собой. Так, под региональной политикой понимается сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, связанная с взаимоотношениями между государством и районами, районов между собой<sup>1</sup>, а также обращается внимание на направленность региональной политики на достижение позитивных сдвигов или на предотвращение ухудшения ситуации в территориальной организации и структуре общества и/или хозяйства и осуществляемой присущими ей методами<sup>2</sup>.

Довольно емким с точки зрения учета различных аспектов регионального управления является определение региональной политики как системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизма их реализации<sup>3</sup>.

В проекте Концепции совершенствования региональной политики главный акцент делается на ее направленности на сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, а также на обеспечение баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Федерации и формированием комфортной среды обитания для населения, созданием равных возможностей для граждан независимо от места проживания в осуществлении ими своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей.

Этот подход резко отличается от разработанного ранее проекта Федерального закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, в которых вместо политики сокращения регио-

---

<sup>1</sup> Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – М., 1998.

<sup>2</sup> Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. – Новосибирск, 2000.

<sup>3</sup> Основные положения региональной политики в Российской Федерации (Утверждено Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г.) / Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2256.

нальных различий предлагался переход к политике поляризованного развития и поддержания регионов-локомотивов<sup>1</sup>.

Под региональной экономической политикой субъекта Федерации принято понимать совокупность оказываемых органами исполнительной и законодательной власти субъекта Федерации управленческих воздействий на регулируемые процессы с использованием тех или иных способов (лимитирование, стимулирование, консультирование) и законных средств (законодательство, институциональные преобразования, ресурсы воспроизводства) с тем, чтобы ориентировать его на достижение сформулированных в результате демократических процедур целей и параметров, обеспечив при этом разумный компромисс интересов субъектов социально-экономических отношений территории, затрагиваемых данной политикой<sup>2</sup>.

В структуре региональной политики выделяются следующие подсистемы.

I. Региональная экономическая политика, направленная на повышение конкурентоспособности экономики региона, поддержку и развитие реального сектора экономики, формирование региональной инфраструктуры, эффективное использование государственной собственности и др.

II. Региональная инновационная политика, направленная на создание благоприятных условий и стимулов для инновационной деятельности в регионе, развитие региональной инновационной инфраструктуры, территорий инновационного развития, инновационных кластеров и сетей.

III. Региональная социальная политика, нацеленная на достижение высокого уровня жизни в каждом регионе, гармонизацию различий в уровне денежных доходов населения в регионах, создание равных жизненных возможностей для всех граждан, независимо от места жительства, обеспечение права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности, решение проблем безработицы и создания новых рабочих мест, развитие со-

---

<sup>1</sup> Критический анализ данных документов содержится в работах: Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2; Селиверстов В.Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4.

<sup>2</sup> Кисельников А.А. Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск, 2002.

циальной инфраструктуры, регулирование межнациональной миграции населения, возрождение деревень и малых городов, предотвращение острых социальных конфликтов в регионах.

IV. Региональная инвестиционная политика, предполагающая создание благоприятного экономического климата для привлечения отечественных и иностранных инвестиций в регионы, стимулирование инвестиционных программ строительства приоритетных объектов, обеспечение государственных гарантий.

V. Региональная конкурентная политика, направленная на стимулирование конкуренции, обеспечение свободы предпринимательской деятельности, преодоление административных барьеров, предупреждение монополистической деятельности, государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в регионе.

VI. Региональная финансово-бюджетная политика, направленная на эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов между регионами и муниципальными образованияами.

VII. Региональная экологическая политика, включающая реализацию мер по поддержанию необходимого уровня экологической безопасности в регионах, предотвращение кризисных ситуаций в районах с чрезмерными нагрузками на природную среду, поддержку регионов в чрезвычайных экологических ситуациях, регулирование ставок налогов за использование природных ресурсов в зависимости от их качества и местоположения.

VIII. Региональная внешнеэкономическая политика, включающая стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в регионах, имеющих для этого благоприятные условия, а также развитие необходимых элементов внешнеэкономической инфраструктуры.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что развитие теории региональной политики происходит на основе осмысления новых процессов и явлений, происходящих в ходе структурной трансформации экономики, усиления ориентации на решение комплексных региональных социально-экономических и экологических проблем, требующих междисциплинарного подхода, совершенствования методологии разработки региональной политики. С учетом данных направлений необходимо рассмотреть основные принципы, цели и задачи региональной политики.

В условиях эволюционного характера совершенствования финансово-экономических отношений между регионами и федеральным центром региональная политика должна основываться на следующих принципах: сохранения целостности государства, комплексного социально-экономического развития экономики страны и регионов, достижения территориальной справедливости в производстве и распределении валового национального продукта, укрепления экономической и финансовой самостоятельности регионов, рационализации структуры хозяйства регионов, учета региональных и национальных особенностей социально-экономического развития.

В современных исследованиях цель региональной политики формулируется как гармонизация пространственного развития страны путем устранения территориальных диспропорций и развития регионов на основе использования имеющихся у них конкурентных преимуществ (экономических, географических, природно-климатических, транспортных и др.). Достижение этой цели предполагает укрепление экономического единства страны на основе принципов федерализма, местного самоуправления и развития общероссийского рынка материальных, финансовых, информационных и трудовых ресурсов, обеспечение эквивалентных условий социального развития во всех регионах, использование конкурентных преимуществ для формирования в регионах эффективной социально ориентированной экономики.

Приоритетные задачи региональной политики могут быть сформулированы в следующем виде: обеспечение эффективной специализации региональных экономик в едином экономическом пространстве страны; совершенствование механизмов вертикальных и горизонтальных взаимодействий хозяйственных субъектов и органов управления; хозяйственное освоение новых регионов; преодоление тенденций экономического и политического сепаратизма; формирование эффективных межрегиональных и межгосударственных экономических связей; поддержание и развитие экономической инфраструктуры; стабилизация финансовой и денежно-кредитной системы; совершенствование общероссийского территориального разделения труда и формирование единого рыночного пространства.

Одной из основных задач региональной политики является сближение регионов по уровню социально-экономического раз-

вития. В данном случае имеется в виду не выравнивание развития регионов, а создание относительно равноценных условий жизни населения и устранение необоснованных социально-экономических различий в развитии территориальных образований.

В современных экономических исследованиях принято выделять два уровня региональной политики – федеральный и субфедеральный. Они различаются между собой по объекту и субъектам регулирования, масштабам решаемых задач, используемым методам. Так, на федеральном уровне регулируются главным образом межрегиональные неравенства, на субфедеральном – внутрирегиональные. Федеральные органы законодательной и представительной власти являются основными субъектами федеральной региональной политики; региональные органы власти соответственно – субъектами субфедеральной региональной политики. Региональные органы власти выступают в двойной роли: как субъекты федеральной региональной политики (в части управления социально-экономическим развитием региона в целом) и одновременно как основные субъекты федеральной политики (в части территориальной организации хозяйства и условий жизнедеятельности населения региона).

В условиях Российской Федерации, характеризующихся значительными территориями и пространственными особенностями, задача обеспечения относительной равномерности экономического пространства страны крайне актуальна. Возрастание роли регионов с высокой конкурентоспособностью и благоприятным предпринимательским климатом приводит к усилению миграции трудовых ресурсов и финансовых потоков. В связи с этим возникает проблема финансово-экономической поддержки депрессивных территорий, чтобы не допустить возникновения социальной напряженности и национально-этнических конфликтов.

Как федеральная, так и субфедеральная региональная политика являются собой определенный пространственный срез единой социально-экономической политики, проводимой, соответственно, на макро- либо мезоуровне. В отличие от других разновидностей социально-экономической политики (структурной, инвестиционной, промышленной и пр.) региональная политика не имеет столь четких контуров и не столь целостна. Ее основную часть составляет прежде всего стратегия территориального развития, находящая свое проявление в территориальных разделах про-

грамм социально-экономического развития страны (региона) и адресных мерах поддержки федеральным (региональным) центром конкретных территорий. Наряду с этим основу региональной политики составляет латентная, но не менее значимая ее часть, под которой подразумеваются пространственные аспекты различных политик (социальной, инвестиционной, аграрной, промышленной) на федеральном и субфедеральном уровне, не имеющие определенной территориальной привязки, но оказывающие на развитие территориальных систем существенное влияние.

Таким образом, можно утверждать, что региональная политика должна ориентироваться на использование преимуществ регионального многообразия и межрегиональной интеграции, сочетание интересов региональных субъектов, реализацию принципа социальной справедливости для всех граждан независимо от их места жительства. Региональная экономическая политика должна более активно играть роль интегрирующего ядра системы государственного регулирования.

Проводимые исследования позволяют предположить, что в послекризисный период будут созданы более благоприятные условия для активизации региональной экономической политики, обусловленной стабилизацией политической ситуации в стране, возобновлением экономического роста, усилением стратегических приоритетов в деятельности федеральных и региональных органов власти.

Процесс реформирования форм и методов региональной экономической политики должен быть эволюционным, т.е. обеспечивать преобладание проводимой политики, адекватное реагирование на политические, социальные и экономические вызовы, последовательное продвижение в осуществлении целей стратегии территориального развития и региональной политики. По мере нормализации и развития рыночной среды и соответствующей ей институциональной структуры, вероятно, будут расширяться также возможности использования в России опыта региональной политики развитых стран.

## 1.2. ИССЛЕДОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА ПРИ РАЗРАБОТКЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В процессе региональных исследований под экономическим пространством, как правило, понимается насыщенная территория, вмещающая множество объектов и связей между ними<sup>1</sup>. Каждый регион имеет свое внутреннее пространство и связи с внешним пространством. К основным характеристикам пространства относятся плотность (численность населения, объем валового регионального продукта, природные ресурсы, основной капитал на единицу площади); размещение (показатели равномерности, дифференциации, концентрации, распределения населения и экономической деятельности); взаимосвязанность (интенсивность экономических связей между частями и элементами пространства, а также условия мобильности товаров, услуг, капитала и людей, определяемые развитием коммуникационных сетей)<sup>2</sup>. В экономическом пространстве фиксируется большое разнообразие форм организации хозяйства: промышленные и транспортные узлы, территориальные кластеры, типы городов (монофункциональные, полифункциональные и др.) и городских систем (агломерации, мегаполисы), типы аграрных районов и поселений.

В последние десятилетия прошлого века в странах Запада большую популярность получила теория поляризованного развития экономического пространства. Согласно ей, существует прямое воздействие центра на периферийные пространства и обратное воздействие – подчинение периферии центру. Это обеспечило теоретическую базу для обоснования, с одной стороны, деятельности крупных компаний, направленной на

---

<sup>1</sup> Методологические вопросы пространственного развития исследуются в работах: Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2003; Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. – М., 1998; Методы обоснования перспектив развития регионов / под ред. Б.М. Штульберга. – М., 2004; Проект СИРЕНА: влияние государственной политики на региональное развитие / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск, 2002; Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996; Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000; и др.

<sup>2</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000.

освоение периферийных пространств, с другой – активизацию региональной политики государства, обеспечивающую гармонизацию уровней социально-экономического развития городов и районов. Теория поляризованного развития обосновывает закономерности пространственной концентрации населения и хозяйства в городах и определенных районных центрах, способных оказывать воздействие на окружающие районы и стимулировать их экономический рост.

Данная теория была положена в основу программ развития регионов многих стран. Формирование полюсов роста и центров развития первоначально имело целью активизацию экономической деятельности в отсталых периферийных районах или пространственное рассредоточение промышленности и населения. Поляризация на районном уровне рассматривалась в большинстве случаев как средство территориальной деконцентрации на макроуровне, способное ослабить резкое доминирование отдельных городов или регионов. Классическим примером реализации такого подхода стали итальянские или японские полюса роста, в основном комплексы материало- и энергоемких производств.

Анализ мирового опыта пространственного развития показывает, что в индустриально развитых странах происходят изменения функциональной структуры большинства регионов, относительно сокращается производство товаров и растет сфера услуг во многих районах. Современные системы организации производства приводят к перемещению промышленности за пределы городских границ, сохраняя в городах лишь управленческие структуры крупных компаний, усиливая роль городов как центров управления<sup>1</sup>.

Крупные индустриальные районы становятся центрами концентрации потребления товаров и услуг; на смену промышленной эпохе приходит эпоха доминирования инновационного бизнеса, сферы торгово-финансовых и информационных услуг. В результате этих преобразований происходит смена направлений в функциональной структуре регионов. Еще в первой половине XX века развитая инфраструктура, обслуживающая производственную деятельность и социальные потребности населения, выступала

---

<sup>1</sup> Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / отв. ред. А.Г. Гранберг. – М., 2000.

как показатель высокого уровня развития городов на фоне относительно бедных сельских районов. Должен был быть накоплен определенный уровень экономического потенциала, чтобы обеспечить возможность формирования современной институциональной инфраструктуры.

Российский опыт развития также свидетельствует о том, что структурная перестройка экономики регионов характеризуется приоритетным развитием рыночной инфраструктуры и сферы услуг, основанных на инновациях и новейших технологиях. Первоочередное развитие этой сферы экономики региона позволяет значительно увеличить объем валового регионального продукта, налоговых поступлений в региональный бюджет, обеспечить высокий уровень занятости населения и как результат – повысить уровень жизни населения и эффективность экономики региона.

Модернизация экономики регионов вносит коррективы в показатели концентрации и специализации производства на региональных рынках товаров и услуг. Специфика регионального монополизма современного периода состоит не столько в высококонцентрированном уровне производства товаров и услуг и большем размере предприятий относительно емкости региональных рынков, сколько в чрезвычайно узкой специализации многих производств, инфраструктурных услуг – технологических монополий. В числе мер, позволяющих решать задачи преодоления монополизма, в том числе технологического, следует отметить диверсификацию производства, формирование параллельных конкурирующих предприятий, сбалансированные программы стимулирования экспорта. Практика разделения предприятий в целях демополизации показала, что такой подход можно использовать лишь в исключительных случаях и именно потому, что технологические монополии практически неразделимы. Кроме того, стимулирование диверсификации производства позволяет укрепить экономическое положение предприятий и повышение их конкурентоспособности как на региональных, так и на внешних рынках.

В последние годы появились новые тенденции, связанные с трансформацией территориального и международного разделения труда, развитием технологического разделения труда на основе подетальной и пооперационной специализации предприятий различных стран и регионов. Происходит формирование устойчивых

технологических связей между предприятиями различных стран и регионов, которые во многом обусловлены деятельностью транснациональных корпораций – крупнейших многоотраслевых комплексов, создающих сети филиалов и дочерних компаний в различных регионах России. Между звеньями этих корпораций проходят крупные товарные, финансовые и информационные потоки, которые образуют относительно самостоятельную сферу внутриотраслевой и внутрифирменной торговли, в которую вовлечены как регионы России, так и других стран мира. Оборот внутрифирменной торговли составляют в основном детали, используемые при сборке готовой продукции (автомобилей, компьютеров, бытовой техники и др.), а также разнообразные виды услуг: инжиниринг, лизинг, обмен информационными ресурсами.

К новым процессам и тенденциям, характерным для развития российских регионов, следует отнести трансформацию социально-экономической структуры населения, формирование среднего класса, сдвиги в распределении денежных доходов, изменения в системе потребительских предпочтений, в уровне и структуре цен и их приближение к ценам мирового рынка, формирование новых современных форм сферы обслуживания, интенсивное развитие новых информационных технологий, автоматизацию управления логистическими процессами и др.

Известно, что практически во всех странах действует тенденция неравномерного пространственного развития как на национальном, так и на мировом уровнях. Крупные города, значительно расширяясь, втягивают в себя существенную часть населения сельских районов и приходящих в упадок соседних промышленных центров. Подобная экспансия городов не ослабляет, а усиливает проблемность их экономической жизни. Социально-экономические проблемы, ранее рассредоточенные по обширным регионам, оказываются пространственно сконцентрированными на относительно небольшой части общей площади страны. Это усиливает социальное напряжение, потенциально создавая угрозу экономическому развитию.

Региональные и муниципальные органы управления сталкиваются с проблемами долгосрочного характера, глубинные причины которых лежат в социально-экономической сфере. Поэтому при всей необходимости формирования эффективной экономической и социальной политики стандартные экономические и административные методы управления оказываются несостоятельными.

В современных условиях важную роль в экономике развитых стран играют крупные города и агломерации, выполняющие функции источника инноваций и прогресса. Для многих стран характерен высокий уровень пространственной концентрации экономической жизни, что приводит к формированию зон сплошной урбанизации. Города таких зон связаны между собой автомобильными и железнодорожными магистралями, вдоль которых расположены поселения, замыкающиеся в единую сеть. Эти территории получают дополнительные импульсы роста благодаря увеличению транспортных потоков, распространению инноваций, развитию инфраструктуры.

Значительное воздействие на эти процессы оказали региональные бюджетно-финансовые факторы, так как большинство пригородных поселений формально независимы от городского центра. Это снимает с населения пригородных районов экономическую ответственность за решение проблем центральной части города, а выплачиваемые этим населением местные налоги используются для развития инфраструктуры пригородов. Вслед за городскими жителями перемещаются в пригород предприятия сферы обслуживания, ориентированные на близость к потребителям. Кроме того, происходит перемещение в пригороды предприятий других отраслей, что стало возможным благодаря технологическому прогрессу в промышленности и транспорте.

Мировой опыт пространственного развития показывает, что многие страны довольно долго шли к признанию необходимости государственного управления на региональном уровне. Ориентируя экономику исключительно на спрос, рыночные силы стимулировали все большее вовлечение природных ресурсов в хозяйственный оборот, что отрицательно сказывалось на состоянии окружающей среды, способствовало обострению проблем пространственного развития, неравномерности размещения населения и производства, возникновению региональных диспропорций и т.д. В последние десятилетия серьезное ухудшение экологической ситуации привело к тому, что в хозяйственных механизмах развитых стран на региональном уровне управления появились специальные государственные регуляторы, направленные на ликвидацию или предотвращение негативных последствий. Получили широкое распространение предварительная государственная экспертиза экологической безопасности инвестиционных проек-

тов, перераспределение доходов регионов через механизм государственного бюджета и т.д.

Исследование экономического пространства необходимо, во-первых, для понимания существа наблюдаемых процессов и роли влияющих на них факторов, во-вторых, для выявления важных особенностей регионов, проблемных и критических ситуаций в их развитии, в-третьих, для оценки возможных последствий происходящих процессов, в-четвертых, для разработки стратегии пространственного развития и выработки мер воздействия на эти процессы в нужных направлениях посредством различных средств государственного регулирования.

Известно, что для каждого региона характерно определенное сочетание отраслей и кластеров, их специализация и уровень развития, что формирует направления и структуру межрегиональных и международных экономических связей. Именно пространственная отдаленность мест производства и потребления продукции служит основой формирования межрегиональных экономических связей и взаимодействия субъектов рыночных отношений. В осуществлении межрегиональных и международных экономических связей большое значение имеет развитость инфраструктурной базы и в первую очередь таких ее элементов, как различные виды транспорта, связи, средств коммуникации, компьютерных сетей, обеспечивающих формирование, обработку и использование рыночной информации о размещении производства и потребления ресурсов, товаров и услуг.

Регионы Сибири характеризуются определенными особенностями как в размещении производства, так и в структуре экономических связей региональных рынков. Для современных межрегиональных экономических связей, включающих обмен товарами, услугами, финансовыми, информационными ресурсами, характерны большие объемы и расстояния перевозок товаров и высокая концентрация потоков ресурсов, что предопределяет соответствующий организационный и технический уровень коммерческой деятельности, финансово-кредитного и информационно-правового сопровождения деловых контактов.

Формирование межрегиональных экономических связей во многом зависит от размещения производительных сил и особенностей развития региональных систем различного уровня и их экономико-географического положения. Сибирь представляет собой крупнейшую территорию с контрастными природно-клима-

тическими условиями и ресурсными возможностями, а также с глубокими различиями в национальном и историческом развитии и, соответственно, с неравномерностью размещения промышленного и сельскохозяйственного производства и инфраструктуры. Все это определяет характер специализации региональных систем и усиливает их зависимость от межрегиональных связей и интеграционных процессов.

Для регионов Сибири характерны различные условия функционирования, что вызывает необходимость в дифференцированном подходе при анализе состояния, выявлении диспропорций и разработке стратегии социально-экономического развития. Каждый регион отличается своеобразием условий и возможностей, что определяет его место в системе межрегиональных связей и направления формирования и развития производства и региональных рынков. Роль и значение отдельных рынков определяется экономической структурой и состоянием хозяйства региона, его специализацией. Соответствующие отличия имеют место в формировании элементов рыночной инфраструктуры, причем темпы развития рыночных отношений, создание необходимых условий и предпосылок развития различны в зависимости от функциональной и структурной характеристики региона.

В процессе формирования межрегиональных связей большое значение имеют следующие характеристики регионов Сибири: возможность участия в межрегиональной экономической интеграции и внешнеэкономической деятельности; способность удовлетворять внутрирегиональные потребности населения в товарах и услугах; наличие финансово-кредитных ресурсов, достаточных для осуществления инвестиционной политики и обеспечения высокого уровня жизни; потребность в привлечении отечественного и иностранного капитала для модернизации производства и эффективного использования природно-сырьевых ресурсов.

Тип региона и его характеристики предопределяют возможные направления развития межрегиональных связей. При этом важно учитывать не только возможности межрегионального взаимодополнения, что может обеспечивать эффективное функционирование экономики региона, но и роль каждой региональной системы в развитии межрегиональных и международных экономических связей.

В процессе обоснования приоритетных направлений развития региона каждое управленческое решение и межотраслевой долгосрочный проект, относящиеся к определенной территории, должны рассматриваться с точки зрения возможностей межрегионального взаимодействия и с учетом наиболее эффективной пространственной организации движения товарных и финансовых потоков. Такой подход позволяет создать условия для формирования единой инфраструктурной системы, оптимальных форм межотраслевого и межрегионального кооперирования и финансово-экономических связей, а также межрегионального взаимодействия для совместного решения проблем, экономически выгодных для заинтересованных регионов.

Главные предпосылки развития межрегиональных экономических связей, определяющие достижение субъектами экономики региона своих функциональных целей, включают: единую денежную и финансово-кредитную систему, действующую в рамках экономического пространства страны; приоритетность развития системы межрегиональной инфраструктуры и создание резервов инфраструктурных мощностей; сбалансированность товарных, финансовых, человеческих ресурсов и потребностей при учете динамики спроса и предложения; совершенствование механизма регулирования экономических связей.

Исследование проблем эффективности межрегиональных и внутрирегиональных связей предполагает анализ размещения производителей и потребителей товаров и услуг, возможных пространственных ареалов реализации различных товаров, эффективности различных видов транспорта, территориальных схем товарных потоков. Межрегиональные связи меняются в зависимости от пространственной структуры производства товаров, распространения инноваций, транспортных условий. При изучении пространственной организации межрегиональных экономических связей необходимо всесторонне изучить потребность региона в различных видах товаров и услуг, ее отраслевую и пространственную структуру, оценить возможные производственные, финансовые и иные внутрирегиональные ресурсы, которые могут быть направлены в сферу рыночных отношений для обеспечения потребностей хозяйства региона, а также исследовать факторы и условия, влияющие на формирование межрегиональных связей.

Известно, что в основе пространственного развития лежат принципы территориальной организации экономики региона и рационализации межрегиональных и международных связей между предприятиями и организациями по поставкам сырья, материалов и готовой продукции. Среди этих связей в первую очередь выделяются связи, обусловленные технологическими процессами и последовательностью стадий переработки сырья до получения готовой продукции. Эти связи относятся к устойчивым, сложившимся в течение многих десятилетий и основанным на технологическо-экономических зависимостях.

С развитием рыночных отношений возрастает роль торгово-посреднических и внешнеэкономических связей, которые в отличие от производственно-технологических являются относительно неустойчивыми и меняются в зависимости от структуры спроса и экономической эффективности взаимодействия партнеров. Чтобы оценить роль и место торгово-посреднических и внешнеэкономических связей в развитии региональной экономики, следует выделить группы товаров, производимых в регионе и завозимых из других регионов и стран.

Территориальное разделение труда обуславливает пространственный аспект общественного воспроизводства, необходимость учета ранга и положения региона в общей территориальной системе страны, поскольку воспроизводственные задачи каждого ее элемента существенно различаются. Пространственная схема развития производительных сил и специализация регионов динамичны и со временем могут меняться под воздействием разрешения реально существующих противоречий. Например, противоречий между размещением природных ресурсов и отраслей производства и сферы услуг, расселением населения и созданием новых рабочих мест, специализацией регионов и комплексным развитием региональных систем, интересами текущего развития регионов и стратегическими интересами будущих поколений.

Процессы разрешения противоречий пространственного развития экономики находятся под влиянием многочисленных факторов, таких как:

- научно-технический прогресс и распространение инноваций в экономике регионов;
- транспортная освоенность регионов и надежность внешних связей, изменение которых меняет оценку конкурентных по-

зий регионов и представление о перспективных направлениях их специализации;

- создание новых форм территориальной организации производства (кластерных, сетевых), обеспечивающих инновационное развитие, многоцелевое использование региональных ресурсов и развитие многоотраслевых комплексов на базе использования единой производственной инфраструктуры;

- инерционность, порождаемая экономическим потенциалом региона и его структурой (наличие крупной строительной базы, масштабы регионального хозяйства и др.);

- дифференциация в уровнях социально-экономического развития регионов и стремление к сокращению этого разрыва.

Экономическое пространство Сибири является неоднородным и дезинтегрированным, со множеством внутренних деформаций. Перелом негативных тенденций и устойчивая прогрессивная эволюция экономического пространства могут осуществляться только под воздействием консолидированной политики государства во взаимодействии с бизнесом и общественными организациями. Для этого необходима разработка долгосрочных стратегий пространственного социально-экономического развития субъектов Федерации, направленных на повышение конкурентоспособности.

Их реализация должна включать несколько этапов: завершение кризисного периода; осуществление крупных программ, способных привести к качественным инновационным изменениям в сферах производства, транспорта, расселения, образования и здравоохранения, природопользования и экологии; выход регионов на траекторию устойчивого социально-экономического развития. Стратегия должна ориентироваться на использование преимуществ регионального многообразия и межрегиональной интеграции, взаимодействие интересов бизнеса и общества на основе государственно-частного партнерства.

### **1.3. ВОСПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ АСПЕКТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ**

Методологической основой формирования региональной политики субъекта Федерации может служить теория регионального воспроизводства<sup>1</sup>. На основе этой теории можно исследовать роль и функции субфедеральной региональной политики в системе государственного управления экономикой, разработать принципы формирования региональной политики на региональном и муниципальном уровне, обосновать цели и приоритеты региональной политики на уровне субъекта Федерации.

Проведенный анализ показывает, что положительных результатов в совершенствовании региональной политики субъекта Федерации можно достигнуть только при четком определении ее внутренней методологической основы, регулирующей все связи и взаимозависимости. В связи с этим необходимо отметить, что территориальный аспект общественного воспроизводства проявляется в двух формах – межрегионального и внутрирегионального воспроизводственного процесса. При этом каждый из них выполняет свои функции в системе управления экономикой и реализации региональной политики.

Так, для межрегионального аспекта общественного воспроизводства главными являются вопросы территориального разделения труда, выбора целесообразного сочетания ресурсов, распределения инвестиций, обеспечения развития отдельных территориальных образований и решения межрегиональных проблем. Эти вопросы решаются централизованно, путем разработки и реализации региональной политики на федеральном уровне. Внутрирегиональный воспроизводственный процесс, находясь в непосредственной зависимости от межрегионального, связан с пропорциями и функциями взаимодействующих элементов регионального хозяйства.

Известно, что федеральная региональная политика направлена на обеспечение пространственного развития производительных сил и формирование территориальных пропорций социально-экономического развития всей страны. Она является прерогативой федерального правительства и призвана обеспечить реализацию социально-экономической стратегии развития с уче-

---

<sup>1</sup> Основы теории регионального воспроизводства разработаны д.э.н. Р.И. Шнипером.

том особенностей, порождаемых территориальными различиями. Если федеральная региональная политика предполагает регулирование процессов общественного воспроизводства в целях повышения его эффективности за счет совершенствования территориального разделения труда и межрайонных связей, то субфедеральная региональная политика имеет дело с воспроизводственными процессами, локализованными на конкретной территории.

Из-за значительных различий природно-географических, экономических и других условий в регионах России региональные воспроизводственные процессы уникальны, их эффективность зависит от структурной, инвестиционной, социальной, природоохранной, финансовой, внешнеэкономической региональной политики. Сбалансированность этих аспектов региональной политики является необходимым условием комплексного социально-экономического развития экономики региона.

Важно подчеркнуть, что регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов. При этом экономика региона, будучи подсистемой социально-экономического комплекса страны, обладает многими чертами системы, но при этом проблемы региона не являются простым отражением проблем общей системы. Следовательно, возникает необходимость исследования закономерностей региональных воспроизводственных процессов для научного обоснования новой модели субфедеральной региональной политики.

Разработка региональной политики субъекта Федерации должна опираться на понимание того, что региональная экономическая система имеет сложную структуру, ее составные элементы требуют разработки специфического механизма управления и эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы. Научное обоснование региональной политики должна опираться на определенную систему методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального воспроизводственного процесса.

В современных условиях одной из важных проблем является разделение функций между федеральным и субфедеральным уровнями реализации региональной политики. Механизм решения этой проблемы может быть разработан на основе использова-

ния теории регионального воспроизводства: именно совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций того или иного уровня реализации региональной политики. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет четко разграничить содержание социально-экономических задач и приоритетов региональной политики, конкретизировать формы и методы субфедеральной экономической политики.

Для оценки состояния экономики субъекта Федерации необходимо использовать региональные пропорции воспроизводства, отражающие уровень соответствия между различными элементами региональных воспроизводственных циклов. На основе исследования диспропорций в развитии отдельных элементов регионального хозяйства, связанных с отставанием в решении социальных проблем, нарастанием экологической напряженности и неэффективным использованием региональных ресурсов, – становится возможной разработка приоритетов социально-экономической политики на региональном уровне. Обеспечение устойчивого равновесия в развитии экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами социально-экономического развития и емкостью потенциала региона, между сельскохозяйственным производством, переработкой и реализацией продукции продовольственного комплекса, между платежеспособным спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного строительства и мощностями строительной индустрии региона.

Субфедеральная социально-экономическая политика должна строиться с учетом интересов субъектов региональной экономики, выявления взаимосвязей и противоречий между ними и нахождения форм и методов воздействия на поведение отдельных субъектов с целью разрешения противоречий и достижения целей социально-экономического развития региона.

Известно, что развитие региональной системы представляет собой процесс разрешения социально-экономических противоречий, в результате которого обеспечивается необходимое соответствие между уровнем и структурой производительных сил региона и экономических отношений.

Речь идет о противоречиях, касающихся соотношения эффективности и принципов формирования ресурсов, требуемых для комплексного развития региональной системы. В частности, имеется в виду противоречие между интересами предприятий, ориентированных на развитие производства и рост прибыли, и задачами комплексного развития региона, предполагающими выполнение предприятиями функций по формированию доходной базы регионального бюджета, созданию рабочих мест и формированию доходов населения региона. Данная проблема связана также с противоречием между развитием производственной и непроизводственной сферы региона. Если производственной сфере присущ открытый характер функционирования, обусловленный адекватным механизмом формирования необходимых для этого ресурсов, то непроизводственная сфера является высоколокализованной. Она рассчитана на формирование и использование ресурсов в границах региональной системы и поэтому предъявляет соответствующие требования к механизму осуществления внутререгиональных экономических функций.

Важной задачей региональной экономической политики субъекта Федерации является обеспечение воспроизводства финансово-кредитных ресурсов. Общая политика финансово-кредитного обращения формулируется и обеспечивается правовыми нормами на федеральном уровне управления. Между тем ускорение оборачиваемости денежных ресурсов, обеспечение пропорциональности денежных доходов и расходов населения реализуется на основе соответствующего воспроизводственного цикла с высоким уровнем локализации. Таким образом, возникает реальная возможность влиять через систему локальных воспроизводственных циклов на развитие региона. Это влияние можно охарактеризовать такими направлениями реализации региональной политики субъекта Федерации, как формирование необходимых пропорций между экономическими и социальными процессами развития региона, установление зависимости между ресурсными возможностями региона и эффективностью функционирования экономики, разработка единой региональной политики развития производственной инфраструктуры, согласованной с интересами развития предприятий и организаций региона, комплексное и эффективное использование трудовых ресурсов, совершенствование бюджетно-финансового регулирования в регионе.

#### 1.4. ОСНОВНЫЕ КОНТУРЫ РАЗРАБОТКИ НОВОЙ СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В экономической литературе представлены различные подходы к исследованию вопросов, касающихся принципов формирования новой модели региональной политики субъекта Федерации. Так, принято считать, что региональная политика должна быть направлена на регулирование интеграционных процессов социально-экономической среды региона, т.е. именно тех процессов, в которых заинтересованы все предприятия и население региона, но которые непосильны отдельным предприятиям<sup>1</sup>. При этом процессы формирования социально-экономической среды региона рассматриваются как процессы функционирования системы локальных воспроизводственных циклов, а формирование финансово-экономической базы осуществляется на основе эквивалентных производственно-экономических связей между предприятиями и регионом, что предполагает наличие зависимости экономических возможностей региональных органов управления от эффективности функционирования предприятий, расположенных на территории.

Главными достоинствами такого подхода являются его научная обоснованность, следующая из основных положений теории регионального воспроизводства, четкое разграничение сфер компетенции региональных органов управления и предприятий, а также учет социально-экономических интересов участников регионального воспроизводственного процесса.

Оригинальный подход к исследованию данной проблемы предложен зарубежными учёными-регионалистами<sup>2</sup>, которые рассматривают взаимоотношения региональных органов власти и частного бизнеса с точки зрения каждого субъекта во взаимосвязи различных аспектов, в том числе финансового, инвестиционного, технологического и др. При рассмотрении вопросов регионального налогообложения с точки зрения частного бизнеса выделяются следующие аспекты: влияние на прибыль, инвестиции, реинвестиции, технологию, а при оценке с точки зрения региональных орга-

---

<sup>1</sup> Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2008; Ларина Н.И. Региональная экономическая политика властей разного уровня: цели, средства, результат. – Новосибирск, 2008.

<sup>2</sup> Baldwin R. and others. Economic Geography and Public Policy. – Princeton, 2003; Barnes W., Ledebur L. The New Regional Economies. – Thousand Oaks, 1998.

нов власти – возможность свободы в выборе налоговой системы, самостоятельного установления налоговых ставок, обложения другими налогами, а также влияние внешних источников доходов и осуществление независимой политики регионального развития. Важное достоинство этого подхода, на наш взгляд, – возможность всестороннего учета экономических интересов субъектов, что позволяет обеспечить согласованность и взаимовыгодность осуществления региональной политики. Представляет интерес подход<sup>1</sup>, который рассматривает взаимоотношения предприятий и региональных органов управления как партнеров, причем региональные налоги выступают как эффективное средство поддержания взаимовыгодных отношений: располагая устойчивой базой налогообложения, региональные власти обеспечивают развитие инфраструктуры, необходимой для предприятий, охрану окружающей среды, развитие системы образования и здравоохранения для работников предприятий. Кроме того, партнерство рассматривается главным образом как вопрос региональной компетенции и считается, что региональные власти должны быть самостоятельны и не должны зависеть от вышестоящего уровня управления.

Рассмотренные методологические подходы могут быть основой разработки новой региональной политики субъекта Федерации с учетом особенностей трансформации социально-экономических процессов на региональном уровне.

Исследование региональных экономических отношений показывает, что в условиях рыночного механизма предъявляется ряд новых требований к субфедеральной региональной политике, которая должна обеспечивать процесс расширенного воспроизводства, балансировать пропорции региональной экономики, стимулировать эффективное взаимодействие субъектов региональной системы посредством горизонтальных связей, основываться на рыночных и договорных отношениях, предусматривающих плату в полном размере за услуги региональной инфраструктуры и региональные ресурсы.

Таким образом, можно сформулировать следующие принципы формирования новой модели региональной политики субъекта Федерации:

---

<sup>1</sup> Bingham R., Mier R. (eds). Theories of Local Economic Development. – Newbury Park, 1993; Healey P. et al. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe. – London, 1996.

– принцип эквивалентности финансово-экономических отношений между федеральным центром и регионом, бизнесом и регионом, между регионом и муниципальными образованиями;

– принцип комплексности и системности решения общерегиональных и частных задач социально-экономического развития;

– принцип взаимосвязанности решения проблем социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления;

– учет факторов интеграции регионов в систему мировой экономики, открытости региональных рынков для международной и межрегиональной конкуренции в сочетании с мерами по защите отечественных производителей;

– принцип эффективности региональной политики, предполагающий эффективное распределение и использование материальных, финансовых и трудовых ресурсов региона.

При переходе к развитым рыночным отношениям меняются объективные факторы формирования субфедеральной экономической политики. Главными условиями, непосредственно влияющими на субфедеральную экономическую политику, является правовая и экономическая самостоятельность региональных органов управления и хозяйствующих субъектов, демонополизация, активизация рыночных отношений, усиление роли финансово-экономических инструментов в региональном воспроизводственном процессе.

В связи с этим необходимо рассмотреть новые явления, возникающие в процессе взаимодействия региональных органов управления, хозяйствующих субъектов и населения. Региональная политика субъекта Федерации призвана выполнять интеграционные функции, направленные на обеспечение взаимодействия различных уровней управления и хозяйствующих субъектов, представленных на территории, в целях сбалансирования их интересов. В связи с этим региональная политика должна обладать следующими основными свойствами:

– служить интересам комплексного экономического и социального развития региона, обеспечивать взаимовыгодные производственно-экономические связи между всеми элементами региональной системы, основанные на договорных принципах;

– основываться на ориентирах и приоритетах развития, включающих долгосрочные ориентиры, определенные федераль-

ными органами управления и регламентирующие экономическое поведение региона по линии вертикальных связей, а также социально-экономические ориентиры, формируемые управляющими органами субъекта Федерации для осуществления пространственной экономической и социальной политики;

– обеспечивать межотраслевое взаимодействие в решении экономических и социальных задач, таких как развитие инвестиционно-строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, региональной, социальной и производственной инфраструктуры;

– инструменты региональной политики должны быть нацелены на формирование новых пропорций в соответствии с необходимой модернизацией региональной экономической системы.

Все инструменты региональной экономической политики могут быть подразделены на следующие группы: выполняющие распределительные функции, стимулирующие осуществление отдельных направлений региональной политики, регулирующие действия предприятий, организаций и региона в целом, а также обеспечивающие организационно-координационные функции.

Представляет интерес рассмотрение в свете новой ситуации, связанной с реформированием системы государственного и муниципального управления, роли и значения различных уровней управления и их взаимодействия в процессе реализации региональной экономической политики.

На современном этапе развития экономики региональный уровень взаимодействует с другими уровнями управления социально-экономическими процессами, между которыми устанавливаются такие связи и зависимости, которые призваны обеспечивать необходимое взаимодействие различных уровней управления при решении как стратегических, так и текущих задач региональной политики.

Первый уровень – федеральный, на котором формируются стратегические направления укрепления оборонного потенциала страны, решения социальных задач, связанных с повышением уровня жизни населения и сокращением региональных различий. Цели и задачи, определяемые на этом уровне, являются главными и предопределяют характер управленческих решений на других уровнях. По отношению к региональному уровню принимаемые решения на федеральном уровне определяют возможности и ог-

раничения в решении экономических и социальных задач отдельной региональной системы. При этом должен соблюдаться дифференцированный подход, который исходит из роли и значения каждого региона в достижении общенациональных целей и совершенствовании территориальных пропорций развития. На федеральном уровне должно обеспечиваться согласование пространственного аспекта отраслевых стратегий и взаимоувязка межотраслевых интересов, связанных с развитием определенных регионов страны.

Второй уровень – межотраслевой и отраслевой, на котором вырабатывается экономическая и инновационная политика развития отраслей и межотраслевых комплексов для выполнения государственных задач. Известно, что в условиях плановой экономики значительные потери имели место в результате рассогласованности интересов и практических действий различных министерств и ведомств. Региональная политика призвана обеспечить преодоление межотраслевых противоречий, которые, как правило, возникают на территории в результате осуществления отраслевых пространственных стратегий.

В этой связи возникают межотраслевые вопросы, которые в рамках региона должны быть увязаны в единую стратегию экономического и социального развития. Межотраслевое управление связано с конкретными задачами создания новых производств, реструктуризацией и модернизацией существующих предприятий. В основу пространственной стратегии должна быть положена научно обоснованная концепция формирования территориальных кластеров, согласованная с разработанными стратегиями развития отраслей и межотраслевых комплексов.

Третий уровень – предприятия и организации, которые функционируют по законам единичного воспроизводственного процесса и от развития которых зависит производство валового регионального продукта. В современных условиях усиливается зависимость экономической эффективности функционирования предприятий от количества и качества используемых региональных ресурсов. А поскольку региональные ресурсы имеют многоцелевое назначение, в задачи региональных органов управления входит регулирование экономических условий их предоставления предприятиям, исходя из интересов комплексного использования. При этом должна учитываться также приоритетность того или

другого предприятия, вытекающая из его роли в решении социально-экономических задач развития региона.

Разработка региональной экономической политики субъекта Федерации включает в себя следующие этапы.

На первом этапе необходимо проведение экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс. Необходим комплексный анализ демографической ситуации, производственного и научно-технического потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов в соответствии со сценариями развития экономики региона.

Долгосрочные сценарии социально-экономического развития региона должны формироваться с учетом внешних факторов развития экономики, мероприятий федеральной региональной политики, отраслевых и территориальных прогнозов. В сценариях определяются различные варианты развития экономики региона с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов. Прогноз социально-экономического развития региона должен включать количественные и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономических связей, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной и производственной инфраструктуры и др. Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должен разрабатываться на основе анализа сложившихся тенденций с целью выявления вероятных изменений в основных показателях социально-экономического развития региона, формирующихся диспропорций в структуре экономики и проблем социально-экономического развития региона.

Региональная экономическая политика субъекта Федерации должна определить приоритетные направления долговременного развития с учетом возможных альтернатив ее реализации, формы и методы решения региональных проблем социально-экономического, финансового, инвестиционного и экологического характера в перспективе и соизмерить их с реальными возможностями.

Обоснованность региональной экономической политики субъекта Федерации во многом зависит от полноты и содержательности накопленных знаний и информации, их соответствия требованиям всестороннего обоснования тенденций и закономерностей развития экономики региона и повышения качества и надежности принимаемых управленческих решений.

Научно обоснованная региональная политика сможет обеспечить принятие лишь тех решений, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей; заинтересовывать предприятия и организации, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач; концентрировать управленческую деятельность на решении межотраслевых общерегиональных вопросов, важных для каждого отдельного предприятия, расположенного на территории региона, которые могут быть решены на основе государственно-частного партнерства.

### **1.5. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ**

Формирование нового механизма разработки и реализации региональной экономической политики субъекта Федерации, включающего пространственный аспект развития его экономики и социальной сферы, является необходимым условием реализации социально-экономических реформ во всех субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Это предполагает исследование пространственного аспекта механизма управления, включающего анализ социально-экономических противоречий на уровне муниципальных образований и обоснование подходов к согласованию интересов бизнеса, органов управления и населения. При этом следует учитывать, что система управления на муниципальном уровне только формируется, ее становление происходит в условиях слабой разработанности пространственного аспекта социально-экономического развития и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации. Эти процессы происходят в период административной реформы и становления всей системы управления РФ, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномо-

чий, адекватном распределении бюджетных ресурсов и разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав<sup>1</sup>.

Особенность формирования такого механизма определяется несколькими обстоятельствами:

- ◆ вступивший в силу закон о местном самоуправлении оставляет ряд нерешенных вопросов распределения полномочий между муниципальным и региональным уровнем;

- ◆ самостоятельность муниципальных образований в принятии управленческих решений значительно возрастает;

- ◆ законодательные изменения в налогово-бюджетной системе не ведут к усилению собственной финансовой базы муниципальных образований;

- ◆ большая часть муниципальных образований (во многих регионах) не обладают финансовой самодостаточностью и получают значительные дотации из областного бюджета;

- ◆ отсутствует адекватный механизм управления, обеспечивающий разрешение противоречий между финансовой неспособностью муниципальных образований и их законодательными полномочиями.

Происходящие реформы оказывают непосредственное влияние на экономику муниципальных образований, которая характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей степени усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость городов и районов, являющихся подсистемами региональной экономической системы. Открытый характер региональных систем предполагает тесные зависимости процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого города и района от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

---

<sup>1</sup> Лексин В.Н., Швецов А.И. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5-ти томах. – М.: УРСС, 2000; Любонный В.Я., Зайцев И.Ф. и др. Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. – М., 2000; Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. – М., 2000.

Таким образом, возникает необходимость в новом подходе к формированию концепции механизма реализации региональной экономической политики субъекта Федерации и разработке методов регулирования процессов социально-экономического развития городов и районов. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям создаются новые рыночные институты, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимо изучение проблем формирования механизма управления в регионе с учетом взаимодействия с различными хозяйствующими субъектами, изучение экономических предпосылок и закономерностей формирования структуры этого механизма.

В настоящее время наиболее актуальными становятся следующие основные задачи:

- исследование предпосылок и ограничений пространственного развития с целью определения приоритетных направлений развития;
- проведение сравнительного анализа социально-экономического развития муниципальных образований и их взаимосвязей в экономическом пространстве региона;
- определение направлений повышения инвестиционной привлекательности региона и отдельных муниципальных образований;
- разработка принципов и методов формирования межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;
- разработка структуры и элементов бюджетно-финансового механизма управления пространственным развитием региона;
- исследование форм и методов консолидации различных структур местного сообщества при разработке пространственной стратегии развития региона.

Задача исследования заключается также в том, что необходимо создание новой методологии управления пространственным развитием региона в изменившихся условиях, когда большая часть муниципальных образований объективно экономически не самостоятельна и должны быть разработаны новые формы, методы и механизм участия региональных органов власти в управлении муниципальными образованиями.

Особенность подхода к разработке концепции формирования нового механизма состоит в том, чтобы рассматривать в единстве вопросы практического становления местного самоуправления с созданием такой подсистемы управления муниципальными обра-

зованиями, которая бы являлась частью общей системы управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации.

Создание нового механизма должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, составные элементы этой системы (муниципальные образования) требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы.

При распределении полномочий управления между территориями различных рангов (субъект Федерации, город, район) важным является положение о том, что совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций и полномочий того или иного уровня власти. Критерий распределения социально-экономических функций управления между различными уровнями территориальной системы – степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций управления должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Такой подход к решению данной проблемы позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне регионального управления.

В условиях многоукладной экономики и наличия множества собственников цель управления экономикой муниципальных образований состоит в обеспечении эффективного использования и воспроизводства локальных ресурсов и в создании благоприятных условий для жизни людей и развития предпринимательского сектора. Одна из важнейших задач управления социально-экономическим развитием муниципальных образований заключается в обеспечении непрерывности воспроизводственного процесса, материально-финансовых потоков, создающих нормальные условия для эффективного развития экономики и жизнедеятельности людей.

Функции и полномочия муниципального уровня управления состоят в создании, во-первых, достойных человека условий жизни с учетом качества среды проживания и удовлетворения потребностей в материальных благах и социальных услугах, во-вторых, благоприятной среды для деятельности предпринимате-

лей всех форм собственности. Трансформируя эти качественные характеристики функций в практические задачи управления, можно сказать, что механизм управления развитием муниципальных образований должен обеспечивать воспроизводство и эффективное использование местных ресурсов, к которым относятся природные и трудовые ресурсы, инфраструктура и бюджетные средства муниципальных образований.

В задачи местных органов управления входит эффективное управление муниципальной собственностью и экономическое регулирование процессов функционирования предприятий и организаций производственной и непроизводственной сферы различных форм собственности, регулирование деятельности населения, занимающегося частным предпринимательством, организаций рыночной инфраструктуры и других сфер деятельности.

Для эффективного управления социально-экономическим развитием муниципального образования необходимо выполнение следующих условий. Местные органы управления, не вмешиваясь в дела экономически самостоятельных предприятий, должны заниматься интеграционными процессами создания социально-экономической среды местного сообщества, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы бизнес и население муниципального образования и которые непосильны отдельным предприятиям.

Взаимоотношения муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов должны рассматриваться с точки зрения каждого субъекта во взаимосвязи различных аспектов (финансового, инвестиционного, инновационного и др.). При рассмотрении вопросов муниципального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на инвестиции, а при оценке с точки зрения муниципальных органов власти – возможность свободы в выборе состава местных налогов, налоговых ставок, а также влияние внешних источников доходов. Таким образом, создается возможность всестороннего учета экономических интересов хозяйствующих субъектов, что позволяет обеспечить согласованность и взаимовыгодность рыночных отношений.

Практическая реализация закона о местном самоуправлении и преобразование муниципальных образований в реальные самостоятельные структуры общественно-экономической системы невозможны без разработки адекватного механизма управления, основан-

ного на принципах функционирования гражданского общества, требующего активного участия населения в управлении развитием местного сообщества. В связи с этим необходима разработка элементов механизма управления муниципальными образованиями, обеспечивающих формирование стратегии развития с участием всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии муниципального образования, в создании привлекательного инвестиционного климата. При этом также требуется разработка элементов механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные как на реализации принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Одно из условий повышения эффективности механизма регионального управления – это разработка новой технологии планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями пространственной системы – федеральным, региональным, муниципальным. Это требует новых методических подходов к системе управления на муниципальном уровне, в которой должны быть определены полномочия регионального и муниципального уровня, а также бюджетно-финансовый механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Отмеченные выше положения составляют основу новой концепции механизма, которая предполагает, что отношения муниципальных органов управления с бизнесом и населением строятся на взаимовыгодной основе. Таким образом, действует механизм, обеспечивающий укрепление позиций муниципальной экономики.

Основными направлениями формирования нового механизма регионального и муниципального управления являются: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности муниципальных услуг, снижение избыточного вмешательства муниципальных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для муниципальных нужд, повышение общественного доверия к муниципальным органам управления.

Критериями повышения эффективности нового механизма управления должны стать: приближение показателей качества муниципального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов муниципальных услуг, повышение эффективности

закупок для муниципальных нужд, снижение затрат экономических субъектов на получение муниципальных услуг, повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью муниципальных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, повышение уровня доверия населения к муниципальным органам управления.

Конечными результатами формирования нового механизма муниципального управления являются повышение конкурентоспособности экономики, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия местного сообщества.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального и муниципального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, необходимо внедрение механизма муниципального управления по результатам, который увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления.

Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы муниципального управления в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов регионального и муниципального управления необходимо установить конкретные структуры, отвечающие за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для достижения этих целей. Целесообразно расширение сферы стратегического планирования, показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегиче-

ских показателей по мере продвижения к цели. Показатели должны опираться на информацию, доступную в оперативном режиме, чтобы иметь возможность осуществлять текущий мониторинг реализации плана. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения, в то же время мониторинг позволяет выявлять и лучший опыт, который нуждается в поддержке и распространении. По результатам мониторинга желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития на основе результатов мониторинга и оценки рисков; при этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянное внимание к процессу контроля за ходом реализации.

Особым направлением становится применение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Это станет возможным на основе инвентаризации расходных бюджетных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром муниципальных услуг и технологии их предоставления, а также разработки методики расчета стоимости муниципальных услуг. Кроме того, необходим переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями и получателями бюджетных средств, бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами региональной социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на перспективу объемов бюджетных ресурсов, а также создание системы результативных контрактов во взаимоотношениях субъектов бюджетного планирования, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Целесообразно внедрение стандартов региональных и муниципальных услуг, которые позволят упорядочить и конкрети-

зировать обязательства органов муниципального управления перед местным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально значимых услуг.

Важным направлением формирования нового механизма регионального и муниципального управления становится определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику. Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер по регулированию предпринимательской деятельности на муниципальном уровне. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для экономических субъектов будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного и муниципального регулирования позволит сократить число вновь принимаемых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Развитие механизмов регулирования процессов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Такие институты саморегулирования, как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие административные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых муниципальными органами управления.

Следующим направлением является формирование как эффективной системы региональных и муниципальных закупок, что предполагает разработку нормативно-правовых и методических документов, связанных с реализацией Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так и системы эффективного контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых показателей конкурсов. Кроме того, целесообразно создание системы оценки качества муниципальных закупок заказчиками и агентствами, формирование и развитие системы электронных закупок для муниципальных нужд, а также реализация программ повышения квалификации специалистов по управлению муниципальными закупками, включая создание новых и аттестацию существующих региональных центров по подготовке кадров.

В целях повышения доверия местного сообщества к региональным и муниципальным органам управления необходимо создание системы своевременного информирования населения о деятельности муниципальных органов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности муниципальных органов управления необходимо: во-первых, принять законодательство о доступе к информации о деятельности муниципальных органов управления, закрепляющее принцип раскрытия любой информации по запросам населения через общедоступные информационные системы, кроме конфиденциальной, а также законодательно урегулировать вопрос закрытия информации; во-вторых, разработать и внедрить удобные для пользователей порталы муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для хозяйствующих субъектов и населения; в-третьих, создать действенные каналы влияния местного сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций на ранних стадиях принятия решения, общественные экспертизы социально значимых решений. При этом должны быть разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, а также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Новые подходы к пространственной организации местного самоуправления требуют ясности в решении таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также схемы взаимодействия региональных и местных органов власти в части предоставления финансовой помощи.