

УДК 338:98
ББК 65.9(2Р)-1
С 89

Рецензенты:

Доктор экономических наук Мелентьев Б.В.
Доктор экономических наук Михеева Н.Н.
Доктор экономических наук Малов В.Ю.

С 89 **Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе** / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.

ISBN 978-5-89665-245-8

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

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере 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. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алешенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцковский (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).

ISBN 978-5-89665-245-8

© ИЭОПП СО РАН, 2012
© Коллектив авторов, 2012

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya_Ekonomicheskaya_Politika.pdf

Формирование многоукладной экономики, переход к рыночным отношениям принципиально изменили положение регионов в общей системе управления. Начался процесс самоопределения различных экономических структур с выяснением их места в новой общественно-экономической системе, взаимосвязей с другими структурами и финансовых источников, обеспечивающих их непрерывное воспроизводство. Появилась необходимость в формировании региональной политики государства, которая способствовала бы укреплению общего экономического пространства, гармонизации уровней социально-экономического развития регионов, их экономическому росту и устойчивому социальному развитию.

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 региональной экономической политике субъекта Федерации имеет большое значение с разных точек зрения.

В экономических исследованиях проблемы региональной политики исследуются с точки зрения различных аспектов: отношения между элементами внешней и внутренней среды региона, обеспечение комплексного социально-экономического развития региона, согласование интересов государства и регионов, комплексное решение проблем социально-экономического развития регионов на основе использования их конкурентных преимуществ, совокупность региональных аспектов различных видов политик, взаимодействие интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом пространстве, неравенства в социальном и экономическом развитии регионов¹.

Проблема совершенствования региональной экономической политики, безусловно, является одной из приоритетных в современных исследованиях. Вместе с тем решение этой проблемы происходит в период становления новой системы управления экономикой РФ, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномочий, адекватном распределению бюджет-

¹ Среди отечественных ученых, внесших значительный вклад в теорию и методологию разработки региональной экономической политики, следует назвать С.С. Артоболевского, М.К. Бандмана, А.Г. Гранберга, А.Л. Гапоненко, Ю.Н. Гладкого, Г.В. Гутмана, О.Г. Дмитриеву, Ю.С. Дульщикова, А.А. Кисельникова, В.В. Кистанова, Г.А. Ковалеву, В.В. Котилко, В.В. Кулешова, Б.Л. Лавровского, В.Н. Лаженцева, Н.И. Ларину, В.Н. Лексина, С.Н. Леонова, О.П. Литовку, В.Я. Любовного, А.С. Маршалову, П.А. Минакира, Н.Н. Михееву, Н.Н. Некрасова., Б.П. Орлова, А.К. Осипова, Г.Б. Поляка, А.О. Польшева, О.С. Пчелинцева, Н.М. Ратнер, В.Е. Селиверстова, П.Е. Семенова, Л.В. Смирнягина, В.И. Сулова, С.А. Суспицына, А.И. Татаркина, В.С. Фатеева, А.И. Чистобаева, Е.Г. Чистякова, Г.Г. Шалмину, А.И. Швецова, Р.И. Шнипера, Б.М. Штульберга.

ных 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, ее становление осуществляется в условиях слабой разработанности проблем управления пространственным развитием и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации.

Целью исследования, представленного в монографии, является разработка концепции региональной экономической политики развития субъектов Федерации и муниципальных образований, которая призвана отражать их конкурентные преимущества, инвестиционную привлекательность и необходимость эффективного использования бюджетных средств для создания благоприятных условий жизни населения.

Особенность нового подхода к разработке концепции региональной экономической политики субъекта Федерации состоит в том, что предполагается 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. При этом обосновывается необходимость разработки 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, позволяющая обосновать полномочия и функции управления на региональном и муниципальном уровне. На основе данной методологии предлагается комплексное исследование противоречий пространственного развития, форм и методов их разрешения, анализ функций управления различных уровней территориальной системы, анализ формирования и распределения финансовых потоков в регионе, оценка источников формирования инвестиционных ресурсов и инструментов региональной политики.

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 структурами¹.

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

Ряд ученых-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 развития¹.

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 характера². 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 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 собой³, 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 методами⁴. 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 реализации⁵.

В проекте Концепции совершенствования региональной политики главный акцент был сделан 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 осуще-

¹ Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление. – Хабаровск, 2000.

² Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000.

³ Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – М., 1998.

⁴ Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. – Новосибирск, 2000.

⁵ Основные положения региональной политики в Российской Федерации (Утверждено Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г.) / Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2256.

ствлении 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 региональных различий предлагался переход к политике поляризованного развития и поддержания регионов-локомотивов¹.

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).

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 политикой².

Проведенное исследование позволяет 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 было признано необходимым рассмотреть в моно-

¹ 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.

² *Кисельников А.А.* Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск, 2002; *Ларина Н.И.* Региональная экономическая политика властей разного уровня: цели, средства, результат. – Новосибирск, 2008.

графии концептуальные принципы субфедеральной экономической политики и особенности ее разработки и реализации в субъектах Федерации.

В монографии обосновывается, что разработка новой концепции региональной экономической политики субъекта Федерации предполагает исследование экономических интересов и противоречий, возникающих при формировании и развитии региональной системы, а также с учетом интересов всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии региона на основе повышения его конкурентоспособности. Для этого предполагается 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.

Монография включает два раздела. В первом разделе исследуются методологические проблемы разработки субфедеральной экономической политики:

- ◆ разработка концепции региональной политики субъекта Федерации на основе новой технологии стратегического планирования;
- ◆ оценка влияния мер и механизмов инновационной политики на результативность экономического развития региона;
- ◆ методические подходы к обоснованию полномочий регионального уровня управления и совершенствование экономического механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти;
- ◆ методологические основания исследования механизмов развития муниципальных образований;
- ◆ методы государственного регулирования и поддержки развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации;
- ◆ особенности программного подхода при разработке региональной конкурентной политики;
- ◆ методические подходы к диагностике внешнеэкономической деятельности сибирских регионов;
- ◆ стратегические аспекты природоохранной деятельности в регионе.

Во втором разделе рассмотрены особенности разработки и реализации региональной экономической политики в сибирских субъектах Федерации:

- ◆ региональная экономическая политика в Кемеровской области в связи с планируемым переходом на инновационный путь развития;
- ◆ особенности разработки пространственной экономической политики в Новосибирской области;
- ◆ формы и методы реализации региональной экономической политики в Омской области;
- ◆ анализ и обобщение результатов реализации социальных аспектов проекта комплексного развития Алтайского Приобья;
- ◆ направления совершенствования региональной экономической политики в целях устойчивого социально-экономического развития Красноярского края.

При подготовке монографии использованы материалы научных исследований по проекту «Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации в Сибирском федеральном округе», а также результаты исследований по заказу государственных и муниципальных органов управления субъектов Федерации и городов Сибири, выполненных авторами в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в отделе регионального и муниципального управления (рук. д.э.н. Новоселов А.С.), Новосибирской экономической лаборатории (рук. д.э.н. Унтура Г.А.), Алтайской лаборатории экономических и социальных исследований (рук. д.с.н. Троцкий А.Я.), Кемеровской лаборатории экономических исследований (рук. д.э.н. Фридман Ю.А., к.э.н. Речко Г.Н.), Омской экономической лаборатории (рук. д.э.н. Карпов В.В.), Красноярском отделе ИЭОПП СО РАН (рук. к.э.н. Шишацкий Н.Г.).

В работе содержится ряд постановочных вопросов. Авторы, не претендуя на исчерпывающее их решение, надеются, что публикация данной монографии послужит дальнейшему развитию как теоретических, так и методических проблем разработки региональной экономической политики на субфедеральном уровне.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеев (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алещенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцкий (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).