

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. 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. 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

Глава 1
КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ:
НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ТЕХНОЛОГИИ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1. Методологические подходы к разработке системы
стратегического планирования
социально-экономического развития региона

Реализация рыночных реформ в Российской Федерации показывает, что региональный уровень управления отличается недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям, что связано как с неопределенностью места регионов в сложившейся системе управления, так и с отсутствием информационно-прогнозной базы, адекватно отражающей интересы и функции регионального звена системы управления, неурегулированностью форм и методов региональной политики, обеспечивающих взаимодействие различных структур территориальной системы и т.д.¹

Изменение общественно-экономических отношений ставит вопрос о необходимости создания новой технологии стратегического планирования и управления, адекватно отражающей новую социальную и хозяйственно-экономическую среду и отношения между её элементами. Очевидно, что необходима разработка общей концепции региональной политики субъекта Федерации, так как эффективность системы управления именно на регио-

¹ Проблемы региональной политики и стратегического планирования исследуются в работах: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000; Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М., 2004; Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000; Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России. – М., 2002; Любовный В.Я., Зайцев И.Ф. и др. Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. – М., 2000; Методы обоснования перспектив развития регионов / под ред. Б.М. Штульберга. – М., 2004; Селиверстов В.Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск, 2010; Ларина Н.И. Региональная экономическая политика властей разного уровня. – Новосибирск, 2008; Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. – М., 2008; Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. – М., 2010.

нальном уровне определяет социально-экономический климат и условия проживания населения.

Создание системы стратегического планирования развития региона, отражающей особенности современных общественно-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы региональной политики субъекта Федерации.

Обобщение опыта разработки и реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации Сибири и других регионов¹ позволяет выделить следующие блоки в системе стратегического планирования социально-экономического развития региона:

- экономическая диагностика регионального развития, включающая определение совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс, а также обоснование конкурентных преимуществ региона и выявление экономических кластеров, способных обеспечить повышение конкурентоспособности и рост темпов социально-экономического развития региона;

- разработка концепции социально-экономического развития региона, включающая системные институциональные преобразования и ориентированная на инновационное развитие экономики;

- сценарный подход как методологическая основа долгосрочного регионального развития с учетом внутренних возможностей и угроз внешней среды;

- разработка стратегии социально-экономического развития региона, которая содержит приоритетные направления, цели и задачи деятельности органов власти и обеспечивает сбалансированность целей и финансово-экономических условий развития региона;

- разработка форм и методов региональной политики, механизмов системы управления экономикой региона, направленных на реализацию стратегии развития региона.

На этапе диагностики социально-экономических процессов субъекта Федерации проводится анализ региональных пропорций воспроизводства, отражающих уровень соответствия между различными элементами 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, определяются приоритеты социально-экономической стратегии на региональном уровне. Приближение к устойчивому развитию экономической, социальной и природной

¹ *Экономика Сибири в начале XXI века. Методология и методика стратегических разработок* / под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск, 2007; *Стратегии макрорегионов России. Методологические подходы, приоритеты и пути реализации* / под ред. А.Г. Гранберга. – М., 2004; *Выбор стратегических приоритетов регионального развития. Новые теоретико-методические подходы.* – СПб., 2008.

систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами сельскохозяйственного производства, переработкой и емкостью рынка реализации продукции продовольственного комплекса, между платежеспособным спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного хозяйства и коммунально-бытовой сферы, между возможностями инновационного развития и емкостью потенциала региона.

Концепция социально-экономического развития региона разрабатывается исходя из комплексного анализа социально-демографической ситуации, производственно-инновационного потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, финансово-кредитного потенциала и перспектив изменения внешних и внутренних факторов, влияющих на сценарии развития экономики региона. В сценариях определяются различные варианты инновационного развития экономики региона с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов.

Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу, как правило, разрабатывается с учетом сложившихся тенденций воспроизводственных процессов с целью выявления вероятных изменений в основных показателях социально-экономического развития региона, возможных диспропорций в структуре экономики и проблем пространственного развития региона.

Проведенный анализ позволяет выявить главные требования, которым должна отвечать новая система стратегического планирования развитием региона. Они состоят в следующем. Прогнозы социально-экономического развития региона должны отражать функции региональной администрации, содержать основу для разработки регионального бюджета, выполнять индикативную функцию и содержать информацию, представляющую интерес для предпринимателей и потенциальных инвесторов относительно уровня социально-экономического развития региона, предпочтительной экономической политики администрации и состояния факторов, определяющих инвестиционный климат.

В основе системы стратегических документов, охватывающих прогнозную деятельность, должна лежать стратегия долгосрочного социально-экономического развития региона, представляющая собой широкомасштабный план действий, обеспечивающий развитие региона исходя из представлений людей об уровне жизни, соответствующем мировым стандартам. Реальным основанием стратегии является оценка современного состояния социального и экономического развития региона и наличие предпосылок развития в будущем с учётом требований рынка в широком понимании (внутрирегионального, межрегионального и мирового).

Стратегия социально-экономического развития региона требует разработки форм и методов региональной политики, охватывающих все воспроизводственные региональные процессы и создающих условия для достижения поставленных целей развития. Основные направления региональной политики включают экономическую, социальную, экологическую, инвестиционную,

внешнеэкономическую и финансовую политику. Задачи региональной политики состоят в формулировке целей, объединяющих интересы всех групп населения региона и бизнес-сообщества, ранжировке этих целей по степени приоритетности и последовательности достижения, определении комплекса условий и принятии управленческих решений, обеспечивающих их достижение, создании механизма реализации принятых решений.

Механизмы реализации региональной политики социально-экономического развития субъекта Федерации включают широкое использование различных инструментов:

- субсидии из бюджета в приоритетные направления хозяйственной деятельности, которые обеспечивают ощутимое повышение уровня жизни и эффективности социально-экономического развития территории;
- использование гибкой налоговой и ценовой политики, обеспечивающей заинтересованность бизнеса в расширении тех видов экономической деятельности, которые отвечают интересам развития региона;
- использование льготной политики в отношении местных налогов, платежей за ресурсы, аренды для поддержки предпринимательской активности;
- повышение ответственности всех структур за выполнение законодательных и нормативно-правовых условий, действующих на территории региона, разработка и применение санкций за их нарушение;
- привлечение инвестиций на территорию региона путём создания благоприятного экономического климата;
- использование современных методов маркетинга для формирования благоприятного имиджа территории для привлечения инвестиций и квалифицированных трудовых ресурсов.

Практическая реализация эффективности региональной политики на всех уровнях требует усиления программно-целевого подхода. Теория программно-целевого подхода хорошо известна, но его практическое использование в полном объеме затруднено, поскольку постоянно нарушаются основные принципы программно-целевого планирования¹. Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития объективно отражали интересы регионального сообщества, обоснование этих целей должно опираться на взаимодействие бизнес-структур, местного сообщества и власти. Взаимодействие с бизнесом и общественными организациями позволяет выявлять экономические и социальные интересы в динамике и учитывать их при принятии решений; кроме того, это обеспечивает поддержку решений органов власти бизнес-структурами и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определить социально-экономические приоритеты развития региона можно только совместными усилиями регионального сообщества, бизнеса и администрации.

¹ Подробнее см. в работах: *Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления* / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2005; *Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации* / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2010.

Составление региональных программ социально-экономического развития предполагает согласование стратегий развития городов и районов с администрацией области и определение источников финансирования, чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учетом долгосрочного развития городов и районов. Для привлечения средств и их эффективного использования необходимо применение таких методов, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка регионального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие в формировании финансовых ресурсов, транспарентность финансово-экономической и социальной политики.

Практическая значимость долгосрочной стратегии регионального развития состоит в том, что она, учитывая магистральные направления развития российской экономики, дает сигналы бизнесу о направлениях развития экономики региона, в которых заинтересован регион. Но в начале 2000-х годов четкая концепция долгосрочного социально-экономического развития страны отсутствовала, и разработка стратегий развития отдельных регионов осуществлялась без учета общероссийских ориентиров. Следует отметить, что пока не сложился общий подход к разработке долгосрочной стратегии развития региона, нет общего видения относительно её содержания. Поэтому особо большое значение приобретает методологическая основа формирования стратегии социально-экономического развития, опирающаяся на теорию регионального воспроизводства.

Формирование эффективной системы региональной политики невозможно без учёта пространственного аспекта общественного воспроизводства. Если на федеральном уровне реализации стратегии предполагается регулирование процессов общественного воспроизводства в целях повышения его эффективности за счёт совершенствования межрегиональных и международных связей, то стратегия развития региона имеет дело с воспроизводственными циклами и экономическими кластерами, локализованными на конкретной территории.

Вследствие значительных различий природно-географических, социально-экономических и других условий в регионах России региональные воспроизводственные процессы уникальны. Их эффективность зависит от инновационной, структурной, инвестиционной, социальной, экологической, финансовой, внешнеэкономической составляющих пространственной стратегии. Сбалансированность этих аспектов реализации стратегии становится необходимым условием комплексного социально-экономического развития региона.

Экономика региона, вовлеченная в систему глобальных товарных, информационных и финансовых обменов, обладает многими чертами этой системы, но проблемы региона не являются простым отражением проблем общей системы. Поэтому возникает необходимость учёта закономерностей региональных воспроизводственных процессов при обосновании стратегии социально-экономического развития региона.

Включение регионов в систему международной конкуренции, перераспределение потоков поступления финансовых ресурсов поставили перед субъектами Федерации проблему обоснования их новой роли в системе меж-

региональных отношений. Но определить экономическую и финансовую основу развития субъекта Федерации, источники поступления средств и механизм их привлечения на территорию можно лишь при условии, если регион будет рассматриваться как подсистема российской и мировой экономики. Для этого необходимо рассмотреть регион с позиций конкурентоспособности, определить возможности его экономического потенциала и специфические черты с учётом непрерывных циклических процессов, протекающих на территории, характерные тенденции и закономерности этих процессов.

Разработка новой технологии стратегического планирования развития региона должна опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру (отраслевую, корпоративную, существующие и потенциальные кластеры), во-вторых, составные элементы этой системы требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивыми.

Стратегия должна содержать оценку финансово-экономического, природно-ресурсного, человеческого, производственного, инновационного, инфраструктурного потенциала региона, обоснованные приоритеты его социального и экономического развития, проблемы, на решение которых будут направлены управленческие решения. Стратегия социально-экономического развития как прогнозный документ призвана определить приоритетные направления долговременного развития с учётом возможных вариантов её реализации, которые обеспечивают усиление конкурентных преимуществ региона, и обосновать социально-экономические, инвестиционные и экологические параметры развития региона на перспективу, согласованные с реальными финансовыми возможностями, учитывающими возможные направления, формы и методы привлечения инвестиций.

Таким образом, основными этапами разработки стратегии развития региона являются анализ объективных потребностей социально-экономического развития региона, определение приоритетов, целей и задач и разработка альтернатив их достижения. Потребности населения и экономики региона выступают внутренним стимулом развития производства товаров и услуг.

В стратегии необходимо сформулировать конкретные проблемы, последовательное решение которых обеспечит реализацию мер, направленных на повышение конкурентоспособности региональной экономики и её эффективное социально-экономическое развитие.

Научное обоснование стратегии развития региона предполагает исследование альтернатив достижения поставленных целей и задач с учетом фактора неопределенности, оценки рисков, повышения надёжности и маневренных свойств региональной системы. Необходимо рассмотреть альтернативы в области доходов регионального бюджета и всей финансовой системы региона (источники доходов, структура расходов), в области производства продукции (инновационные факторы развития производства, соотношение различных отраслей и кластеров в формировании валового регионального продукта, альтернативы развития предприятий), в области инфраструктуры (альтернатив-

ные тенденции специализации и универсализации инфраструктурных объектов, альтернативы пространственной организации инфраструктуры) и др.

Более детально должен быть проработан первый этап стратегического развития, который соответствует временным рамкам среднесрочной программы социально-экономического развития региона, что необходимо для вписания стратегии в реальную технологию регионального управления. По мере осуществления первого этапа должна быть подготовлена детальная проработка второго этапа и внесены дополнения и коррективы с учётом выполнения задач первого этапа.

В целях обеспечения преемственности этапов стратегии и непрерывности её осуществления на каждом этапе следует предусмотреть создание заделов для обеспечения выполнения мероприятий следующего этапа. Обязательным элементом стратегии является прогноз различных вариантов формирования источников финансирования – регионального бюджета, внебюджетных фондов, доходов предприятий, населения, частных инвестиций и кредитных средств.

В процессе подготовки стратегии развития субъекта Федерации должен приниматься во внимание вероятный ход событий и динамические процессы экономического, социального и политического характера, а также структурные сдвиги, связанные с инновационными технологиями производства. Учёт возможностей и угроз внешней среды при разработке стратегии особенно необходим в период трансформации экономических отношений, осуществления крупных институциональных преобразований и формирования качественно новых связей и зависимостей между регионами и мировой экономикой. Все возможные ситуации перспективного развития следует оценивать с учётом вероятных событий и тенденций, так как только таким образом можно определить приоритетные направления, реализующие различные траектории развития с соответствующими последствиями, влияющими на будущее состояние социально-экономической системы региона.

Стратегия социально-экономического развития региона должна формироваться с учётом интересов субъектов региональной экономики, включая бизнес-сообщество, органы управления, общественные организации и др. Поэтому одним из направлений разработки стратегии становится определение экономических интересов различных субъектов, выявление взаимосвязей и противоречий между ними и нахождение форм и методов воздействия на поведение отдельных субъектов с целью разрешения противоречий и выполнения социально-экономических задач развития региона.

Вполне правомерно в первую очередь исследовать целевые противоречия регионального аспекта общественного воспроизводства, на основе которых становится возможным достижение двух результатов. Первый заключается в том, что чётко определяется место региональной системы в решении общегосударственных задач региональной политики и тем самым необходимые условия для их решения. Второй результат – обеспечение гармоничного взаимодействия всех звеньев региональной экономики, основанной на сбалансированности пропорций регионального воспроизводства, что является неременным условием для достижения стратегических целей развития региона.

Поскольку цели и задачи развития региональной системы могут стать реальными только при непрерывном взаимодействии производства, распределения, обмена и потребления, важно разрешить социально-экономические противоречия, возникающие на стыке отдельных стадий воспроизводства. Речь идёт о противоречиях, касающихся соотношения эффективности производства и принципов формирования ресурсов, требуемых для комплексного развития региональной системы. В частности, имеется в виду противоречие между интересами бизнеса, ориентированного на развитие производства и рост прибыли, и задачами комплексного развития региона, предполагающими выполнение предприятиями функций по формированию доходной базы регионального бюджета, сохранению окружающей среды, созданию рабочих мест и увеличению доходов населения региона.

Если рассматривать процесс воспроизводства финансово-кредитных ресурсов, то общая политика финансово-кредитного обращения формируется и обеспечивается правовыми нормами на федеральном уровне управления. Между тем ускорение оборачиваемости денежных ресурсов, обеспечение пропорциональности денежных доходов и расходов населения реализуется на основе воспроизводственного цикла с высоким уровнем локализации.

Таким образом, возникает реальная возможность влиять через систему локальных воспроизводственных циклов на реализацию стратегии развития региона. Такое влияние можно охарактеризовать следующими направлениями реализации стратегии развития субъекта Федерации:

- формирование необходимых пропорций между экономическими и социальными процессами развития региона;
- комплексное развитие человеческого потенциала;
- установление зависимости между ресурсными возможностями региона и эффективностью функционирования экономики;
- разработка и осуществление региональной стратегии развития экономических кластеров, согласованной с интересами развития бизнеса;
- реализация региональной инвестиционной стратегии в непродуцированной сфере и структуризация инвестиций в соответствии с задачами экономического и социального развития;
- осуществление на территории единой природоохранной стратегии;
- формирование регионального строительного кластера и эффективное использование его потенциала;
- проведение ресурсосберегающей стратегии;
- повышение эффективности планово-прогнозной и управленческой деятельности;
- совершенствование бюджетного и кредитно-финансового регулирования в регионе.

Из вышесказанного следует, что стратегия развития субъекта Федерации может быть эффективной лишь в том случае, если опирается на принципы и законы общественного воспроизводства, представляющие собой отражение внутренних взаимосвязей и взаимозависимостей региональной системы.

Анализ системы региональных экономических отношений показывает, что в современных условиях предъявляется ряд новых требований к стратегии, которая должна обеспечивать процесс расширенного воспроизводства, балансировать пропорции региональной экономики, стимулировать инновационное развитие, процессы модернизации экономики, повышение конкурентоспособности, эффективное взаимодействие субъектов региональной системы посредством содействия развитию горизонтальных связей, основываться на рыночных и договорных отношениях, предусматривающих плату за услуги региональной инфраструктуры и региональные ресурсы.

Таким образом, можно выделить следующие принципы формирования стратегии развития субъекта Федерации:

- эквивалентность финансово-экономических отношений между государством и регионом, бизнесом и регионом, между субъектами региональной системы, позволяющая обеспечить инновационное развитие региона;
- взаимовыгодность реализации стратегии для субъекта Федерации в целом и для каждого субъекта региональной системы, позволяющая обеспечить их экономическую заинтересованность;
- непротиворечивость стратегии интересам субъектов региональной системы, позволяющая достичь согласованности интересов;
- эффективность реализации стратегии, которая должна найти отражение в росте качества жизни населения, росте численности населения региона.

Проведенный анализ позволяет предположить, что в предстоящий период на формирование стратегии будут оказывать влияние следующие факторы:

- развитие инновационной среды, проявляющееся в быстром распространении новых технологий, компьютеризация экономической деятельности. При этом меняется характер ведения бизнеса и региональных отношений, глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информацией, резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии регионов и обеспечении устойчивой конкурентоспособности;
- трансформация форм собственности, направленная на повышение эффективности её использования. При этом отношения собственности приобретают преимущественно региональный характер и все меньше будут зависеть от федерального уровня управления;
- пересмотр социальных приоритетов, который приводит к изменению пропорций в структуре расходов регионального бюджета, а также к усилению перераспределительных процессов для решения социальных проблем и осуществления мероприятий по охране окружающей среды.

Стратегия развития субъекта Федерации в условиях рыночных отношений призвана выполнять интеграционные функции, направленные на обеспечение взаимодействия различных уровней управления и бизнес-структур, представленных на территории, в целях сбалансирования их интересов.

Переход к новой технологии стратегического планирования и управления представляет собой длительный процесс и может сопровождаться потерями, связанными с преодолением возникающих конфликтов интересов и противоречий в экономике региона. Во избежание серьёзных социально-экономических потерь важно прогнозировать возможные риски и отклонения от желаемых результатов. Без этого практически невозможно обосновать траекторию перехода к новой технологии стратегического планирования, определить мероприятия по адаптации к новым условиям экономического механизма.

Комплексная оценка совокупности принятых мер по совершенствованию регионального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы:

- основные элементы социально-экономической системы регионов не одинаково подготовлены к переходу к новой технологии стратегического планирования и управления;
- чётко не определены полномочия органов власти иерархической системы территориального управления;
- не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач стратегического планирования социально-экономического развития;
- в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новую технологию стратегического планирования и управления.

Отсюда следует, что переход к новой технологии стратегического планирования и управления экономикой субъекта Федерации должен носить поэтапный характер и предполагать постоянную замену неэффективных элементов хозяйственного механизма.

На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов региональной экономической политики субъекта Федерации, обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокую надёжность и качество стратегического планирования и управления;
- упорядочить организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многозвенность и нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие создание экономической заинтересованности между деятельностью местных органов управления и бизнес-структурами, расположенными на территории;

- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные финансово-экономические пропорции воспроизводства и инструменты воздействия с целью их изменения в нужном направлении;

- создать необходимую инфраструктуру для перехода к современным методам стратегического планирования и управления с широким использованием новых информационных технологий.

На основе реализации новой технологии стратегического планирования и управления станет возможным:

- ◆ принимать стратегические решения, которые обоснованы с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона;

- ◆ заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении стратегических задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономического потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгодность для бизнеса участия в решении региональных проблем;

- ◆ концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

1.2. Основные направления и факторы повышения конкурентоспособности региональной экономики

Мировой опыт развития показывает, что экономика регионов в XXI веке характеризуется структурными преобразованиями, связанными с усилением межрегиональной конкуренции: приоритетным развитием сферы рыночных, финансовых и информационных услуг, основанных на инновациях. Первоочередное развитие этой сферы позволяет усилить конкурентные преимущества регионов¹.

Под воздействием экономических реформ и инноваций происходят глубокие структурные сдвиги в региональной экономике, возникают новые бизнес-структуры, осваивается производство новых товаров и услуг, осуществляется реконструкция и техническое перевооружение предприятий промыш-

¹ Проблемы конкурентоспособности регионов рассмотрены в работах: *Маркетинг* мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / *Котлер Ф.* и др. – СПб., 2005; *Калюжнова Н.Я.* Конкурентоспособность российских регионов в условиях глобализации. – М., 2004; *Конкурентоспособность* России в условиях глобализации. – М., 2006; *Пилипенко И.В.* Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы. – Смоленск, 2005.

ленности, торговли и сферы услуг на основе современных технологий. Эти процессы во многом связаны с усилением интеграции регионов с мировой экономикой. Многие предприятия, производящие товары и услуги, активно сотрудничают с зарубежными фирмами в различных формах: создание холдингов и совместных предприятий, приобретение патентов, лицензий на производство товаров, товарных марок иностранных фирм, организация сборки готовой продукции из импортных деталей, импорт оборудования, сырья, упаковочных материалов и др. В результате расширяется ассортимент производимых товаров, повышается уровень качества, ускоряются темпы обновления продукции. Расширение ассортимента производства товаров, а также рост масштабов импорта приводит к усилению конкуренции на региональном рынке и обострению проблемы реализации товаров.

Современные процессы трансформации экономики регионов не могут не влиять на показатели концентрации и специализации производства. Специфика российского монополизма современного периода состоит не столько в высококонцентрированном уровне производства товаров и услуг и большем размере предприятий относительно ёмкости региональных рынков, сколько в узкой специализации многих производств, инфраструктурных, коммунальных услуг – технологических монополий. В числе мер, позволяющих преодолевать монополизм, в том числе технологический, следует отметить диверсификацию производства, формирование параллельных конкурирующих предприятий, сбалансированные программы стимулирования экспорта. Разделение предприятий в целях демополизации показало, что такой подход можно использовать лишь в исключительных случаях и именно потому, что технологические монополии практически неразделимы. Стимулирование диверсификации производства позволяет укрепить экономическое положение предприятий и развитие их конкурентоспособности как на региональных, так и на внешних рынках.

Анализ развития экономики регионов Российской Федерации показывает, что в структуре экономики увеличивается доля крупных общероссийских компаний, имеющих широкую сеть региональных филиалов (промышленных, торговых, финансово-кредитных структур).

В настоящее время вертикальная концентрация, когда крупные корпорации объединяют не только различные стадии производства сырья, полуфабрикатов и готовых изделий одной отрасли, но и предприятия отраслей-потребителей, всё чаще дополняется горизонтальной концентрацией, т.е. диверсификацией, когда приобретаются или ставятся под контроль предприятия и фирмы, не имеющие прямого отношения к основному производственному профилю ведущей корпорации. В результате развития такого процесса промышленные компании становятся мощными диверсифицированными концернами с обширной и разнообразной номенклатурой выпускаемой продукции, что позволяет им успешнее маневрировать в условиях меняющейся рыночной ситуации. Переключая собственные производственные мощности, а также поглощая мелкие фирмы, предприятия расширяют производство продукции, которая в данный момент пользуется наибольшим спросом и может принести максимальную прибыль.

Этот процесс не сводится только к увеличению номенклатуры изделий, выпускаемых отдельными предприятиями. За счёт специализации производства номенклатура отдельного предприятия сокращается, а её увеличение в рамках компании происходит путём поглощения других фирм, строительства новых предприятий, подчинения и специализации мелких производителей.

Мировой опыт показывает, что одной из особенностей структуры экономики многих регионов является то, что наряду с усилением роли и значения ведущих корпораций и расширением их производственных программ действует много мелких и средних фирм, и их число увеличивается. Основной причиной этого является специализация малых предприятий, которые используют высокопроизводительное оборудование и по своим экономическим показателям находятся впереди крупных, но менее специализированных предприятий.

Под влиянием специализации происходит увеличение численности малых предприятий, что не подрывает позиции ведущих корпораций, а наоборот, усиливает их. На основе системы кооперированных поставок и узкой специализации большинство мелких фирм втягиваются крупными корпорациями в сферу своего влияния. Изготавливая отдельные изделия или узлы, эти фирмы становятся субпоставщиками ведущих компаний, что выгодно корпорациям, так как узкая специализация повышает качество изделий и снижает издержки производства. Такая производственная структура позволяет создавать продукцию, которая и по технико-экономическим параметрам, и по коммерческим условиям поставки во многих случаях наиболее конкурентоспособна по сравнению с аналогичными товарами других стран.

Инновационное развитие, проявляющееся в быстром распространении новых технологий, компьютеризации экономической деятельности, меняет характер ведения бизнеса в регионах и межрегиональные отношения. Усиливаются интеграционные процессы на основе интенсивного обмена коммерческой, производственной, научно-технической информацией. Резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии и обеспечении устойчивой конкурентоспособности.

Под воздействием инноваций основные преимущества регионов обуславливаются не факторами производства, а конкурентной позицией региона – новатора в технологическом плане. В соответствии с концепцией технологического разрыва регион-новатор, в котором впервые появились технические новшества и новые продукты, становится на определённое время монополистом по производству данных продуктов. В результате между регионами, обладающими техническими новшествами и не имеющими их, образуется технологический разрыв. После покупки лицензий или освоения производства аналогичных товаров в других регионах технологический разрыв будет постепенно преодолеваться, сокращая соответствующие преимущества в сфере межрегиональной торговли. Поскольку технические нововведения постоянно возникают в различных регионах и отраслях, технологические разрывы существуют постоянно и стимулируют развитие межрегиональных и международных связей на рынках различных товаров и услуг.

Новые тенденции и закономерности развития рынков технически сложных товаров обусловлены последовательностью стадий развития цикла жизни продуктов: внедрения, роста, зрелости и старения. На первом этапе реализация новых продуктов осуществляется в основном на региональном рынке. На следующем этапе расширяется экспорт в другие регионы и страны, создаются предпосылки для организации производства данных товаров в других индустриально-развитых странах и регионах. Впоследствии производство перемещается в развивающиеся страны и регионы с последующим вывозом в страны нововведений. На последнем этапе продукты перестают быть новыми, происходит сокращение спроса на региональных рынках сначала развитых стран, а затем и в отсталых и депрессивных регионах. Производство данных продуктов сокращается, начинается внедрение новых более совершенных товаров.

Продолжительность циклов жизни различных продуктов может составлять от нескольких лет до десятилетий, а число этапов может меняться. При этом развитие межрегионального и международного разделения труда предопределяет увеличение продолжительности циклов жизни продуктов.

Процессы трансформации всех сфер экономической деятельности, происходящие в последнее время под влиянием инноваций, приводят к ослаблению традиционных конкурентных преимуществ регионов в сфере территориального разделения труда, таких как наличие необходимых природных ресурсов, дешевой рабочей силы, выгодное географическое положение.

В развитии региональных систем появились новые тенденции, связанные с углублением территориального и международного разделения труда, развитием технологического разделения труда на основе поддетальной и пооперационной специализации предприятий различных стран и регионов. Происходит формирование устойчивых технологических связей между предприятиями различных стран и регионов, что во многом обусловлено деятельностью транснациональных корпораций, которые представляют собой крупнейшие многоотраслевые комплексы, располагающие сетью филиалов и дочерних компаний в различных регионах мира. Между звеньями корпораций проходят крупные товарные, финансовые и информационные потоки, образующие относительно самостоятельную сферу внутриотраслевой и внутрифирменной торговли, в которую вовлечены регионы различных стран мира.

Если раньше межрегиональная и международная торговля имела в основном межотраслевой характер, то в последние годы стала расширяться сфера внутриотраслевой торговли товарами перерабатывающей промышленности. С ростом номенклатуры выпускаемой продукции, расширением ассортиментной структуры рынка возросла потребность в межрегиональной специализации производства различных видов товаров в рамках отдельных отраслевых товарных групп. Многие регионы стали одновременно ввозить и вывозить товары одной отраслевой группы. Развитие межрегиональных и международных связей определяется не факторами производства, а зависит, прежде всего, от условий спроса, определяемых величиной национального дохода на душу населения.

В настоящее время значительная часть межрегиональных и международных экономических связей представляет собой внутрифирменную торговлю. Оборот внутрифирменной торговли составляют в основном полуфабрикаты, комплектующие изделия, используемые при сборке готовой продукции (автомобилей, компьютеров, бытовой техники и др.), а также разнообразные виды услуг: инжиниринг, лизинг, обмен информационными ресурсами. Особую роль в обороте внутрифирменной торговли играют транснациональные корпорации, развитие которых в последние десятилетия во многом определяет динамику и структуру межрегиональных и международных связей как на мировом рынке, так и на региональных рынках различных стран.

В современный период в региональном экономическом развитии начинают преобладать межрегиональная и международная конкуренция, глобально ориентированная региональная политика, транснациональная интеграция. Всё больше усиливается взаимосвязанность и взаимозависимость регионов, являющихся частями глобальной экономической системы. Как уже отмечалось, региональные рынки – открытые системы, что предполагает тесные зависимости формирования товарных, финансовых, человеческих, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и потребления, от структуры межрегиональных связей внутри России, со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Анализ показывает, что в настоящее время в регионах России нет замкнутых локальных рынков, которые не имели бы связей с другими регионами и внешними рынками. Развиваются межрегиональные торговые, посреднические, финансовые, информационные, научно-технические связи, прямые связи по кооперационным поставкам продукции между предприятиями, создаются региональные филиалы крупных российских и международных корпораций, финансово-промышленных групп, оптово-розничных сетей, растёт число различных торговых сделок по обмену товарами и услугами между регионами России и других государств.

Интернационализация производственной, торгово-посреднической, финансово-кредитной, информационной деятельности закономерно приводит к тому, что практически все региональные рынки вовлекаются в сферу глобальных экономических отношений, приобретающих характер многосторонних связей между различными государствами.

Глобализация имеет экономические последствия для всех регионов, которые включаются в сферу международной конкуренции, она приводит к возникновению новых сетевых форм пространственной организации рынков товаров и услуг. Глобальная экономика понимается как система взаимодействий региональных экономик, так как регионы связаны не с абстрактной мировой экономикой, а с конкретными регионами мира либо прямыми экономическими связями, либо посредническими связями через международную торговлю, финансовые институты, транснациональные корпорации и др.

Взаимосвязанные, взаимозависимые региональные экономики формируют общий национальный рынок, который входит в глобальную экономическую систему регионов, а национальная экономика представляет собой ре-

гион глобальной экономики, обозначенный государственными границами. Внутри этих границ национальная экономика состоит из совокупности сильно различающихся региональных экономик. Государственные границы формируют экономическое пространство общего национального рынка, который представляет собой систему региональных рынков, взаимодействующих как в рамках национального, так и международного экономического пространства. Все экономические субъекты – частные фирмы, корпорации, включая транснациональные, органы управления и др. – действуют в этом экономическом пространстве. Подход к национальному рынку как к системе региональных рынков предполагает изменение устоявшихся взглядов на регионы как территории в рамках административных границ. Административные границы в реальной жизни не совпадают с экономическими границами, обусловленными территориальной организацией рыночных процессов и межрегиональных экономических и финансовых связей.

Конкурентоспособность региональной экономики во многом зависит от уровня развития региональной рыночной инфраструктуры. В развитии рыночной инфраструктуры в регионах России происходят особенно сильные перемены. Прежде всего меняется характер и назначение региональных торговых и кредитных организаций, на первый план выступают федеральные банковские и оптово-розничные сети, которые приобретают большое значение в развитии вертикальных и горизонтальных связей между производителями и потребителями продукции. Формируются новые региональные страховые компании, создающие финансово-экономические предпосылки для работы предприятий и организаций в условиях высокого предпринимательского риска, региональные логистические центры, а также фирмы, обеспечивающие современные средства коммуникаций как материальной основы для осуществления коммерческих связей, внутри- и межрегионального экономического взаимодействия. И, наконец, нормальное функционирование рынка во многом зависит от надёжного правового сопровождения, что связано не только с арбитражным рассмотрением различных вопросов, но и с квалифицированным юридическим оформлением актов купли–продажи согласно установленным российским и международным правовым нормам.

Основными закономерностями формирования рыночной инфраструктуры в регионах России в современных условиях являются:

- одновременность осуществления процессов преобразования созданных ранее элементов рыночной инфраструктуры и формирования новых элементов, принципиально отличающихся от традиционной инфраструктуры;
- трансформация функций предприятий и организаций рыночной инфраструктуры в направлении их упорядочения и специализации;
- диверсификация видов деятельности торгово-посреднической, финансово-кредитной, внешнеэкономической и информационной инфраструктуры;
- образование региональных ассоциаций, союзов предприятий и сетевых организаций рыночной инфраструктуры;

- несбалансированность в развитии отдельных подсистем и элементов рыночной инфраструктуры и неравномерность её развития по регионам, обусловленные различиями в экономической структуре хозяйства регионов, различиями в стартовом уровне развития инфраструктуры, особенностями осуществления экономических реформ в регионах.

В начале XXI века происходит интенсивное формирование новых элементов рыночной инфраструктуры, она становится крупной самостоятельной сферой экономики, объём реализации услуг которой составляет почти четверть производства валового внутреннего продукта.

Процесс формирования развитой системы рыночной инфраструктуры в регионах России довольно длительный и связан с возможностями ресурсного обеспечения. Причём его осуществление объективно связано с конкретной территорией и во многом зависит от территориальной организации сферы обращения в каждом отдельном регионе или городе.

В современный период происходит изменение состава функций рыночной инфраструктуры и её роли в создании необходимых условий для производства и товарного обращения в регионе. Основными функциями рыночной инфраструктуры становятся создание экономической среды для формирования и развития системы региональных рынков, необходимых экономических условий развития хозяйствующих субъектов, обеспечение материальных, финансовых и информационных связей между субъектами региональной экономики как на внутрирегиональном, так и на межрегиональном уровне.

1.3. Проблемы разрешения социально-экономических противоречий в развитии регионов

Всё многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать при формировании эффективной региональной политики субъекта Федерации, может быть сведено в следующие группы:

- интересы бизнес-структур, связанные с задачами развития и функционирования экономики региона;
- региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития региона в целом и его активного участия в межрегиональном взаимодействии при решении общерегиональных проблем;
- интересы местного сообщества в высоком уровне социального развития территории и сохранении экологической безопасности проживания;
- государственные интересы, связанные с использованием ресурсного потенциала территории в целях повышения конкурентных позиций страны в мировой экономике и её экономической безопасности.

Экономические интересы, связанные с деятельностью предприятий и организаций, регламентируются действующим законодательством. Взаимодействие в этой области должно обеспечиваться системой правовых инструментов, гарантирующих надежность выполнения взаимных обязательств. При

решении социально-экономических задач общерегионального характера нет чётких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения региональной политики необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Для разрешения противоречий между интересами различных субъектов регионального воспроизводственного процесса и интеграции этих интересов необходимы:

- механизм, обеспечивающий взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации стратегических направлений социально-экономического развития региона;
- экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении стратегических целей и решении задач на каждом этапе развития;
- мониторинг экономических отношений и разрешения возникающих разногласий между отдельными субъектами региональной экономики;
- создание условий, обеспечивающие их адаптацию к новой технологии стратегического планирования и управления.

Конфликты интересов, возникающие на разных уровнях управления, связаны с приоритетностью использования финансовых ресурсов и форм участия в финансировании. Они затрагивают, как правило, коренные экономические интересы субъектов и предполагают альтернативные решения или изменение стратегических направлений в достижении конечных целей. Урегулировать эти позиции можно посредством экономического механизма управления развитием региона, соответствующего целям и задачам развития региона.

Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития объективно отражали интересы регионального сообщества, необходимо, чтобы их обоснование опиралось на взаимодействие с населением. Во всем мире носителем социальных целей населения являются общественные организации. Взаимодействие местных администраций с общественными организациями позволяет отслеживать интересы населения в динамике и учитывать их при принятии решений, обеспечивает поддержку населения решениям органов власти и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определение социальных приоритетов развития может быть сделано только совместными усилиями местного сообщества и администрации, которые могут быть положены в основу экономических расчетов.

Опыт развитых стран показывает, что привлечение населения к обсуждению и реализации программ социального развития является необходимым условием создания стабильной социальной обстановки на территории, лучшего понимания существующей ситуации, поддержки населением инициатив государственных органов власти.

Актуальные социальные проблемы решаются параллельными структурами, которые располагают своими средствами и направляют их на опреде-

лённые мероприятия. Значительная часть средств, которая используется для решения социальных проблем, концентрируется во внебюджетных фондах. Общая расчётная величина внебюджетных фондов, которые образуются на территории, вполне сопоставима с доходами бюджета.

Одним из важнейших принципов стратегического планирования является консолидация ресурсов и их использование исходя из поставленных целей. Например, решения, влияющие на здоровье людей, зависят от политики областной и городской администрации и той доли ресурсов бюджетов, которые направляются на финансирование здравоохранения. Кроме того, свою политику осуществляет фонд обязательного медицинского страхования. С вопросами здоровья связаны средства фонда социального страхования, оплачивающего санаторно-курортное лечение, средства, идущие в сферу образования, физкультуры и предназначенные для воспитания культа здоровья.

Разработка и реализация стратегий и программ социального развития предполагает:

- согласование стратегий развития городов и районов с администрацией области и утверждение долговременных нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий, что совершенно необходимо для того чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учётом долгосрочного развития городов и районов области;

- учитывая то, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование, и разработка социальных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование;

- для привлечения средств и их эффективного использования необходимо широко использовать такие методы, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка территориального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие бюджетных средств, гласность и открытость финансово-экономической и социальной политики.

Эффективность деятельности региональной администрации будет определяться тем, насколько обоснованы и реалистичны планы, отражающие совокупность экономических интересов субъектов региональной экономики; насколько механизм мобилизации финансовых ресурсов обеспечивает потребность в финансах, общая величина которых определяется утвержденными общерегиональными программами, и соответствием организационно-управленческой структуры, качества плановых документов и используемых инструментов управления задачам и функциям управления государственных органов власти регионального уровня.

В особенно острой форме экономические противоречия проявляются в северных регионах Сибири, которые, с одной стороны, формируют основу топливно-энергетического баланса страны, производят значительную часть экспортной продукции России, а с другой – сильно уступают по показателям социально-экономического обустройства, характеризуются большей, чем в

стране в целом, дифференциацией между показателями социального развития, работающих в основном производстве (градообразующих предприятиях) и в других секторах экономики. Разрешение этих противоречий выходит далеко за рамки самих северных регионов и связано с созданием взаимосвязанной системы управления на федеральном, региональном и муниципальном уровне и первоочередным решением таких неотложных проблем, как изменение макроэкономической политики, формирование системы стратегического планирования и управления развитием северных регионов.

Социально-экономическое благополучие любого региона во многом зависит от наличия двух факторов: ресурсов и эффективной системы управления, и трудно сказать, какой из факторов более значим. Ресурсы обладают таким свойством, как ограниченность, что вызывает объективные противоречия между интересами различных общественно-экономических структур в процессе их потребления. И чем выше уровень развития системы управления, тем в большей степени обеспечивается баланс интересов взаимодействующих структур, тем выше социальная стабильность общества и более благоприятны условия для экономического развития и роста.

Финансовые ресурсы являются тем общим, мобильным, воспроизводимым ресурсом, который объединяет интересы всех субъектов социально-экономических процессов, протекающих в регионе, порождает противоречия между ними и создает предпосылки для нормализации социально-экономического развития города. Нормализация финансовой ситуации, как необходимое условие преодоления кризиса, означает способность региона устойчиво воспроизводить финансовые ресурсы и привлекать их на свою территорию.

Безусловно, финансовое состояние любого региона является результатом проводимой общенациональной финансовой политики и претворения в практику тех принципов, которые положены в её основу:

- самостоятельность бюджетов разных уровней, которая включает закрепление за каждым уровнем власти и управления собственных доходных источников; право принятия самостоятельных решений по направлениям их использования; недопустимость дополнительного изъятия средств в бюджеты вышестоящих уровней сверх установленных нормативов; право на компенсацию затрат, возникающих в результате решений, принимаемых на вышестоящем уровне управления; право предоставления налоговых льгот только за счёт собственных доходов; введение и установление размеров местных налогов и т.п.;

- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти;

- соответствие финансовых ресурсов, которыми располагают органы управления, выполняемым ими функциям;

- межбюджетные взаимодействия, призванные обеспечить справедливое перераспределение доходов в интересах выравнивания социального развития всех территорий.

Эти принципы отражают бюджетные отношения между двумя уровнями государственной власти – федеральным и региональным. Проблема их взаимоотношений постоянно находится в центре внимания представительных и исполнительных органов власти, является предметом научных исследований и дискуссий. Между тем точно такие же проблемы возникают и на уровне субъектов Федерации и муниципальных органов власти при решении вопросов развития межбюджетных отношений. Нерешённость этой проблемы особенно остро ощущается в малых городах, адаптация которых к рыночным отношениям идёт медленно, так как они не располагают необходимыми предпосылками для развития финансовой, торгово-посреднической и иной инфраструктуры, конкурентоспособных производств. Открытие экономических границ и быстрое насыщение российского потребительского рынка импортными товарами, низкая конкурентоспособность значительной части российских товаров не только на мировом, но и на внутреннем рынке, неразвитость рынка жилья, моноструктура экономики – всё это усугубляет специфические социальные проблемы развития городов Сибири и повышает значимость роста эффективности системы управления на всех уровнях, включая местный, который определяет условия жизни конкретных людей.

Совершенствование механизма управления должно начинаться с чёткого распределения функций и полномочий каждого территориального уровня с последующим разрешением противоречия между распределением функций управления и распределением доходов между субъектами системы управления.

К компетенции муниципальных органов управления относятся функции, обеспечивающие воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия между социальной, экономической и природной системами, т.е. функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности населения, экологической среды и нормальных общеэкономических условий для эффективной деятельности предпринимательской сферы. Исходя из этого можно сформулировать основные задачи местных органов управления, выделив несколько групп по важнейшим направлениям:

- связанные с решением производственно-экономических проблем и включающие прогноз эффективного развития экономики и разработку прямых и косвенных мер, направленных на реализацию прогноза;
- охватывающие проблемы финансово-экономических отношений;
- связанные с социальными проблемами, которые охватывают все аспекты развития социальной сферы;
- включающие решение социально-экономических проблем природопользования и воспроизводства природных ресурсов, их охрану и предотвращение экологического ущерба.

Особая роль муниципального уровня управления определяется тем, что именно на этом уровне реализуется подавляющая часть функций, обеспечивающих социальное развитие и качество жизни людей. В то же время следует отметить, что городской уровень управления отличается наибольшей неподготовленностью к проведению радикальной реформы управления. Это прояв-

ляется в том, что создание новой системы управления развитием города происходит в условиях острейшего общероссийского экономического кризиса, при сокращении старых каналов поступления материально-финансовых ресурсов, необходимых для социально-экономического развития города, и отсутствии новых, при недостаточно чётко определённых отношениях с субъектом Федерации, в отсутствии новых отношений, а также в отсутствии городской системы статистического учёта и мониторинга, достаточно полно и достоверно отражающих реальные экономические и финансовые процессы на территории города.

Социально-экономические функции муниципального уровня управления включают управление процессами:

- развития базы строительной индустрии, обеспечивающей потребности населения города в жилищно-коммунальном строительстве, в строительстве объектов здравоохранения, образования, культуры, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, в создании объектов общегородской инфраструктуры;

- развития общегородской производственной инфраструктуры (дорожное строительство, внутригородской транспорт, внутригородские энерго- и теплосети, связь);

- развития рынка потребительских товаров и услуг;

- формирования рынка труда и обеспечения занятости населения (подготовка квалифицированных кадров массовых профессий, переподготовка и повышение квалификации);

- развития социальной сферы, обеспечивающей реализацию социальной политики и последовательное повышение уровня и качества жизни населения (здравоохранение, образование, культура, адресная социальная поддержка незащищённых групп населения);

- реализации природоохранной политики, обеспечивающей нормальную экологическую обстановку в городе;

- создания условий для развития малого предпринимательства и занятости населения;

- развития инфраструктуры рыночных отношений (содействие созданию финансовой инфраструктуры, рекламных агентств, информационных центров, выставок, ярмарок, лизинговых фирм и т.д.);

- обеспечения нормального финансового и денежного оборота на территории города.

Муниципальный уровень управления в условиях экономической самостоятельности и самоуправления должен выполнять функции по осуществлению экономического руководства основными сферами деятельности городского хозяйства и социально-бытового обустройства, создавать условия для формирования городской инфраструктуры, обеспечивающей услугами предпринимательскую сферу и население.

1.4. Характеристика основных инструментов субфедеральной экономической политики

Содержание экономической политики на субфедеральном уровне, его инструменты определяются, с одной стороны, общегосударственной экономической политикой и, с другой стороны, региональной политикой, учитывающей особенности развития регионов различного типа. Чтобы исследовать инструменты региональной политики на субфедеральном уровне, необходимо прежде всего рассмотреть роль государственного регулирования в развитии региональной системы.

Проблемы государственного регулирования рыночных процессов стали одними из наиболее дискуссионных в современной экономической литературе. В настоящее время сформировалось несколько различных научных экономических школ, которые по-разному трактуют цели, задачи, инструменты государственного регулирования рыночных процессов¹.

Многие ученые-регионалисты отмечают, что государство должно играть решающую роль в предотвращении депрессивных состояний экономики страны и регионов посредством регулирования межрегионального распределения доходов, сосредоточения денежных и других ресурсов для активного воздействия на рыночные процессы. Основным объектом государственного регулирования должен быть спрос на потребительском рынке и рынке средств производства. В целях расширения покупательной способности населения и стимулирования покупки предпринимателями новых средств производства государство должно увеличивать объемы инвестиций в производство и увеличивать расходы на другие социально-экономические цели за счет сбора налогов и выпуска денег в обращение. Таким образом, роль государственного регулирования рыночных процессов заключается в стимулировании спроса с помощью кредитно-денежных и бюджетных инструментов, среди которых большое значение придается выпуску и размещению на рынке крупных государственных займов для покрытия бюджетного дефицита.

Довольно распространенным является положение о том, что необходимость государственного регулирования региональной экономики обусловлена несовершенством рыночного механизма и его неспособностью решать современные проблемы регионального развития. Одной из главных проблем регулирования рыночных процессов является создание системы общественного контроля над бизнесом, включая контроль на внутрифирменном, региональ-

¹ Государственное регулирование в стратегии устойчивого развития экономики России. – М. : Наука, 1996; *Львов Д.С.* Экономика развития. – М., 2002; *Россия* в глобализующемся мире: стратегия конкурентоспособности / отв. ред. Д.С. Львов, Д.Е. Сорокин. – М., 2005; *Стратегический ответ России на вызовы нового века* / под ред. Л.И. Абалкина. – М., 2004; *Трансформация* экономических институтов в постсоветской России / под ред. Р.М. Нуреева. – М., 2000; *Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики.* – М. : Экономика, 1999; *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 1997; *Воротилов В.А.* Региональная экономика: российская модель. – С.-Пб., 2000; *Гапоненко А.Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М., 2001.

ном и общегосударственном уровнях. В эту систему входит контроль над деятельностью крупных корпораций, государственное воздействие на механизмы конкуренции и ценообразования на товарных рынках, финансовом рынке, рынке труда и др.

Эффективная система инструментов региональной экономической политики должна соответствовать следующим критериям: быть демократичной, направленной на достижение желаемых результатов, обладать достаточной силой воздействия, быть действенной и в то же время не снижать действенность регулируемых процессов, использовать систему социально-психологических мотиваций, быть достаточно простой для понимания, основываться на практическом опыте, быть адаптивной, учитывать долговременные интересы, стимулировать прогрессивное развитие.

Тенденции к усилению государственного регулирования региональной экономики обусловлены и другими факторами. Социализация экономической системы, укрепление экономической базы государственного регулирования приводит к формированию модели контролируемого общества. В результате усиления роли социальных, экологических и политических факторов в развитии современной экономики происходит формирование большого разнообразия институтов, принимающих участие в управлении экономикой региона.

Многие ученые-экономисты полагают, что оптимальное воздействие государства на функционирование экономики региона должно осуществляться через создание благоприятной внешней среды для бизнеса. Государственное регулирование также призвано обеспечить, во-первых, безопасность товаров и услуг для потребителей, соблюдение экологических требований в процессе производства, достоверность рекламной информации и др., и, во-вторых, поддержку частного бизнеса на основе различных форм финансовой поддержки, защиту от недобросовестной конкуренции, содействие выходу на рынки других стран и т.д. Таким образом, инструменты государственного регулирования рассматриваются с позиций интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов общества в целом.

Региональная экономическая политика представляет собой сложную систему форм и методов воздействия на внешнюю среду функционирования бизнеса, которая определяет правила поведения субъектов и устанавливает определенные параметры, в рамках которых обеспечивается согласование интересов частного бизнеса и общества в целом.

На региональном уровне управления происходит согласование интересов хозяйствующих субъектов (производителей, посредников и потребителей), которые затрагивают всю систему условий развития экономики региона. При переходе к развитым рыночным отношениям в регионе формируется новая институциональная структура хозяйства, расширяется состав субъектов региональной экономики, включающий государственные предприятия и организации, акционерные общества, частные фирмы, иностранные компании, совместные предприятия и т.д. Формируются субъекты рыночной инфраструктуры – региональные коммерческие банки, региональные инвестиционные фонды, страховые компании, маркетинговые, консалтинговые фирмы,

аудиторские организации и др. Активизируется участие населения в региональной экономике, которое не только выступает потребителем товаров и услуг, но и ведет предпринимательскую деятельность в сфере производства, а также торгово-посредническую и финансово-коммерческую деятельность. Существенным образом меняется роль региональной администрации в качестве субъекта рыночных отношений. Её главной функцией становится регулирование рыночных процессов, в которых принимают участие все субъекты регионального хозяйства.

Для выявления особенностей взаимодействия субъектов региональной экономической системы и их функций, целесообразно все субъекты сгруппировать в следующие подсистемы: предприятия и организации различных форм собственности, рыночная инфраструктура, региональные органы управления, население, которое одновременно является потребителем товаров и услуг и субъектом экономической деятельности. При этом следует отметить, что рыночные отношения не являются единственно возможным средством регулирования взаимоотношений субъектов в региональной экономике. Деятельность субъектов в новых условиях регулируется системой экономических, административных и правовых норм.

Одной из проблем управления на региональном уровне является отсутствие чёткой системы регулирования регионального воспроизводственного процесса, особенно в фазах распределения и обмена. Поэтому главной задачей в сфере управления экономикой региона на современном этапе становится объединение имеющихся отдельных элементов в единую систему управления.

В условиях функционирования в экономике множества хозяйствующих субъектов различных форм собственности, каждый из которых руководствуется своими интересами, эффективным вариантом управления экономическими процессами становится косвенное воздействие на эти процессы. Отсутствие целостной системы регулирования экономики региона приводит ко многим негативным последствиям, связанным с нарушением нормального воспроизводства товарных и денежных ресурсов в регионе.

Для анализа связей и зависимостей в экономическом механизме регулирования экономики региона рассмотрим организационно-экономическую схему функционирования экономики региона. Рост инвестиций в развитие экономического потенциала региона способствует расширению объёма и качества рыночных услуг, предоставляемых всем субъектам региональной экономики, что в конечном итоге приводит к созданию благоприятного экономического климата в регионе. Это вызывает двойной эффект в экономике региона: с одной стороны, стимулирование развития действующих предприятий и, с другой стороны, привлечение новых инвесторов, что вызывает рост общего объёма инвестиций в экономику региона и через действие механизма обратных связей способствует развитию всего экономического потенциала региона и, в том числе, потенциала региональной рыночной инфраструктуры. Параллельно действуют и другие связи в экономике региона: развитие действующих предприятий и новых производств создает предпосылки для экономиче-

ского роста в регионе, роста занятости населения, денежных доходов населения и предприятий, увеличения доходов регионального бюджета. В результате появляются дополнительные финансовые возможности для реализации региональных программ развития инфраструктуры и предпринимательства, что посредством действия механизма обратных связей создает дополнительные возможности для развития экономического потенциала региона. В то же время экономический рост в производственной сфере вызывает дополнительный спрос, тем самым стимулируя экономическое развитие региона.

Таким образом, рассматриваемый механизм отражает основные связи и зависимости в экономике региона и позволяет сделать вывод о том, что инвестиции в развитие экономического потенциала вызывают мультипликативный эффект в экономике региона, способствуя, через создание благоприятного экономического климата, росту доходов хозяйствующих субъектов, населения и регионального бюджета. Следовательно, активизация деятельности региональных органов управления по формированию системы экономического потенциала будет направлена на обеспечение устойчивого экономического развития как хозяйства региона в целом, так и отдельных субъектов региональной экономики. При этом необходимо отметить, что от региональных органов управления не требуются инвестиции за счёт бюджетных средств, а предполагается использование экономических и административных методов, включая набор стимулов и льгот, обеспечивающих привлечение частных инвестиций в развитие экономики региона.

Современный период характеризуется переходом к экономической самостоятельности региональных систем и передачей отдельных полномочий федеральных органов управления на региональный уровень. В связи с этим необходимо совершенствование системы экономических и административных методов, обеспечивающих эффективное развитие экономики в условиях демократизации управленческих функций, действия рыночных механизмов мотивации и при изменении методологии регионального управления. Система методов регулирования экономических процессов на уровне субъектов Федерации должна основываться на следующих методологических предпосылках.

Во-первых, социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами воспроизводства, и это является основой для изучения проблем регулирования социально-экономических процессов.

Во-вторых, в современных условиях действует тенденция усиления горизонтальных управленческих связей и зависимостей. Причем горизонтальные экономические связи формируются под влиянием воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации, которые в совокупности образуют социально-экономическую среду, обеспечивающую условия эффективного функционирования региона.

В-третьих, регулирование региональной экономики и всей социально-экономической среды становится главной задачей региональных органов управления.

В-четвертых, для эффективного регулирования социально-экономических процессов необходимо использование финансово-экономических методов, что обуславливает характер и особенности системы налогообложения в регионе.

В-пятых, региональные органы управления осуществляют воздействие на бизнес-структуры, участвующие в развитии социально-экономической среды региона, преимущественно экономическими методами с тем чтобы, не вмешиваясь в их производственно-технологическую и экономическую деятельность, направить их усилия на активное участие в решении проблем экономического и социального развития региональной системы.

Характеристика инструментов субфедеральной экономической политики предполагает рассмотрение особенностей административных и экономических методов регулирования региональной экономики. Необходимо учитывать, что административные методы регулирования базируются на присущих региональной системе отношениях власти и подчинения. Региональные органы, наделённые властью, осуществляют административную деятельность, задача которой заключается в координации направлений деятельности хозяйствующих субъектов региона. Административные методы позволяют обеспечить реализацию общерегиональных интересов (интересов региональной системы как единого целого), преобладание этих интересов над интересами отдельных субъектов региональной экономики.

К числу административных методов регулирования можно отнести следующие: определение условий приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности; утверждение перечня объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требует согласия местной администрации; определение условий и порядка разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий; установление порядка и условий создания или преобразования объектов инфраструктуры, размещения их на территории; определение порядка государственной регистрации коммерческих организаций; установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности; определение правил пользования природными ресурсами, приостановка деятельности предприятий в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм; определение порядка предоставления и изъятия земельных участков; размещение предприятий различных форм собственности на территории.

С помощью перечисленных административных методов региональные органы управления могут осуществлять регулирование процессов приватизации, формирования и развития муниципальных предприятий и организаций, размещения новых предприятий на территории региона, привлечения иностранного капитала, использования региональных природных ресурсов, а также социальных процессов. При этом административные методы должны использоваться в комплексе с экономическими методами, рациональное сочетание с которыми в единой системе может обеспечить нормальное функционирование региональной системы.

Использование экономических методов регулирования позволяет повысить эффект действия обратных связей в экономике и обеспечить сочетание экономических интересов предприятий и организаций, расположенных в регионе. Это возможно при комплексном подходе к разработке и использованию экономических методов регулирования, учитывая всю сложность региональной системы как объекта регулирования, а также необходимость сопряжения различных, но внутренне взаимосвязанных методов экономического регулирования. В задачи региональных органов управления входит экономическое регулирование функционирования хозяйствующих субъектов: предприятий и организаций производства и сферы услуг различных форм собственности, населения, занимающегося предпринимательской деятельностью, организаций инфраструктуры.

Анализ основных положений законов, регулирующих отношения в сфере государственного управления, местного самоуправления, региональной политики, отношения собственности и других, принятых в переходный период, позволяет сделать вывод, что с момента введения этих законов в действие существенно возрастают возможности региональных органов управления в регулировании экономических отношений хозяйствующих субъектов региона. Одновременно с введением в действие новых законов повысилась экономическая независимость субъектов региональной экономики, которые самостоятельно принимают решения об объемах и структуре производства, ценах, капитальных вложениях и др.

На практике региональные органы управления осуществляют регулирование потоков финансово-бюджетных ресурсов, формирование источников долгосрочного и краткосрочного кредитования в целях создания условий для нормального инвестиционного процесса, производства и реализации продукции в соответствии с региональными и производственными особенностями предприятий, оказывают экономическое воздействие на обращение наличных и безналичных денежных ресурсов региона. Располагая методами экономического регулирования (налоги, цены, тарифы, плата за региональные ресурсы, выпуск региональных ценных бумаг и др.), а также возможностями межотраслевого перераспределения финансовых ресурсов, региональные органы могут создавать благоприятные условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов и развития инфраструктуры региона.

В системе экономических методов регулирования важная роль принадлежит разработке стратегии регионального маркетинга. В условиях рыночной экономики регионы и города конкурируют между собой в различных сферах и аспектах социально-экономического развития. При этом в конкурентной борьбе выигрывают регионы, имеющие наиболее сильные конкурентные позиции¹.

Для анализа конкурентных позиций может использоваться система показателей оценки развития ресурсного, научно-технического потенциала, за-

¹ *Маркетинг* мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Котлер Ф. и др. – С.-Пб., 2005; *Панкрухин А.П.* Маркетинг территорий. – С.-Пб., 2006.

нятости населения в основных сферах экономики региона и численности безработных, развития хозяйства и транспортных магистралей, показатели экологических условий жизни населения, уровня развития социальной сферы, уровня развития рыночной инфраструктуры, показатели общественной безопасности, природно-климатических условий жизни и др. При этом необходимо учитывать особенности социально-экономических процессов в регионах различного типа.

Как показывает зарубежный опыт, одним из важных преимуществ в системе конкурентных позиций может стать формирование благоприятного делового климата на основе системы финансовых и нефинансовых стимулов. К числу финансовых стимулов относятся льготные кредиты, субсидии, гарантии займов, налоговые льготы и др. Среди нефинансовых стимулов следует отметить упрощение процедур лицензирования, выдачи разрешений, деловое консультирование, субсидирование исследовательских и проектных работ, предоставление земельных участков под застройку и др.

В создании благоприятного делового климата в регионе важная роль должна принадлежать региональным органам управления, а также общественным организациям предпринимателей. В соответствии с концепцией регионального маркетинга целесообразно создание специальной некоммерческой организации, которая сможет осуществлять маркетинг социальных и инфраструктурных услуг. Такая организация должна представлять как государственный, так и частный секторы, а также различные социальные группы населения. В состав учредителей организации могут входить региональные органы управления, промышленные предприятия, коммерческие банки, организации торговли, социальной сферы и др. Главной задачей такой организации являются разработка стратегии регионального маркетинга региона и реализация маркетинговой программы, направленной на обеспечение высокого уровня жизни, полной занятости населения, структурную перестройку промышленности, развитие рыночной инфраструктуры.

Разработка стратегии регионального маркетинга должна осуществляться на основе оценки сильных и слабых сторон экономики региона с учётом его экономико-географического положения, расположения производств вблизи ёмких рынков или источников сырья и т.д. Так, одной из слабых сторон, снижающих конкурентные позиции любого региона, является высокий уровень экологической напряжённости, связанной с отрицательным влиянием экологически опасных производств на окружающую среду.

В новых условиях основными формами реализации государственного регулирования становятся антимонопольное, денежно-кредитное, налоговое, валютно-финансовое и контрольно-нормативное регулирование.

Главной целью антимонопольного регулирования на региональном уровне является проведение государственной политики по содействию развития товарных рынков и конкуренции, по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

По данным антимонопольных управлений, во многих регионах за анализируемый период имели место нарушения закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках. Так, достаточно часты злоупотребления хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением, что выражается в навязывании контрагенту условий, невыгодных или не относящихся к предмету договора. Одновременно такие предприятия продолжают усиливать свои позиции на собственных и сопредельных рынках. Они приобретают крупные пакеты акций хозяйствующих субъектов, работающих на этом же рынке или в рамках единого производственно-сбытового процесса, а также вкладывают средства во вновь создаваемые аналогичные предприятия¹.

Более трети нарушений связаны с решениями органов представительной и исполнительной власти разных уровней, которые своими актами препятствовали деятельности хозяйствующих субъектов. Это проявлялось в установлении дополнительных условий лицензирования, в необоснованных отказах в размещении объектов торговли, во введении необоснованных платежей, в предоставлении незаконных льгот или наделении их особыми правами. Имели место случаи распространения ложных сведений, способных причинить убытки другим хозяйствующим субъектам и нанести ущерб их деловой репутации.

Денежно-кредитное регулирование региональной экономики необходимо для обеспечения единства системы товарно-денежного обращения и развития внутрирегиональных, межрегиональных и международных связей региональных систем, а также для поддержания стабильности денежного обращения банковской системы и платежно-расчетных отношений, осуществляемых через коммерческие банки.

Налоговое регулирование должно обеспечивать действие механизма экономического воздействия на производство, его структуру, динамику и размещение, а также на инновационное развитие. Налоговым регулированием возможно стимулировать или ограничивать деловую активность, развитие тех или иных отраслей экономики, создавать предпосылки для снижения издержек производства и обращения, для повышения конкурентоспособности предприятий на мировом рынке. С помощью налогов можно проводить протекционистскую экономическую политику или обеспечивать свободу рыночным процессам.

Основу взаимоотношений региональных органов управления с предприятиями и организациями различных форм собственности и хозяйствования составляет система налогообложения как главный экономический рычаг, при помощи которого могут быть отрегулированы условия взаимодействия администрации с бизнес-структурами, расположенными на территории. Система налогов должна строиться на основе единых принципов для всех

¹ *Петров И.В.* Демонполизация рынков в процессе обеспечения экономической безопасности макрорегиона: воспроизводственный подход. – М., 2005; *Ограничение конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти и управления.* – М., 2000; *Пресечение недобросовестной конкуренции* / под ред. О.В. Коломийченко. – С.-Пб., 2003.

субъектов хозяйствования, при этом главным требованием является равнонапряжённость налогового изъятия, недопущение двойного налогообложения. Налоги должны обеспечить регулирование финансово-хозяйственной деятельности сферы бизнеса на основе единых требований к экономической эффективности. Кроме того, налоги по отношению к бизнесу должны стимулировать пропорциональное развитие отдельных подсистем и элементов рыночной системы, обеспечивающих экономику региона необходимыми товарами и услугами.

За годы экономических реформ налоговая система России претерпела существенные изменения. При разработке нового налогового кодекса учитывались следующие принципы формирования системы налогообложения на региональном уровне: ослабление налогового бремени и упрощение налоговой системы путём отмены малоэффективных налогов; расширение налоговой базы за счёт увеличения круга плательщиков налогов и облагаемых доходов в соответствии с принципом налоговой справедливости; перемещение налогового бремени с предприятий на физических лиц; усиление контроля за соблюдением налогового законодательства; налоговое стимулирование производственной и коммерческой деятельности; совершенствование принципов федерализма и развитие муниципальных налоговых систем.

В новых условиях региональные органы управления располагают широким набором экономических методов налогового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Региональные органы управления могут устанавливать ставки налога на прибыль для предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, определять льготы по налогу на прибыль в пределах своей налоговой квоты (например, уменьшение размеров облагаемой прибыли или дохода на величину затрат на развитие бизнеса: инвестиции в оборудование, обучение специалистов, научно-технические разработки и т.д.), а также устанавливать ставки местных налогов, сборов и пошлин.

Региональные органы управления при помощи налоговой системы могут сдерживать экономически необоснованный рост прибыли монополистов на рынке товаров и услуг, при этом в основе налоговой политики должно быть стимулирование роста производства товаров и услуг, а не фискальное изъятие средств у предприятий и организаций.

Не менее важна и обратная связь, когда региональные органы управления могут активно влиять на экономическое положение хозяйствующих субъектов. Через систему налоговых льгот и санкций региональные власти в состоянии обеспечить: развитие всей региональной системы и её отдельных элементов; расширение производства и реализации товаров и услуг в соответствии с меняющейся экономической конъюнктурой; распространение инноваций и повышение качества товаров и услуг; развитие малых и средних предприятий в сфере производства и реализации товаров и услуг, особенно на начальной стадии их становления; активизацию предпринимательской деятельности населения.

Основной целью валютно-финансового регулирования и контроля является перекрытие всех каналов незаконного оттока валюты из регионов страны, обеспечение репатриации в страну экспортной выручки. В контроле нуждаются все этапы движения валюты – от выделения квоты до перечисления валютной выручки. Документом валютного контроля служит паспорт сделки, который заполняется при экспорте и импорте. Необходимо усилить требования к коммерческим банкам по линии проверки реального соответствия внешнеторговых сделок договорным условиям, информации о валютных счетах, а также обеспечить контроль за экспортной выручкой, которая поступает на транзитные счета предприятий-экспортёров. Необходим жёсткий контроль авансовых платежей (предоплаты) за импортируемые товары как одного из каналов возможной утечки валюты из страны.

К основным задачам внешнеэкономического регулирования относятся: содействие развитию экспортного потенциала региона, создание наиболее благоприятных условий для выхода предприятий на внешний рынок, а также осуществление государственного контроля и регулирование внешнеэкономических связей в регионе в соответствии с действующим законодательством; содействие предприятиям и организациям региона в целях повышения эффективности внешнеэкономических связей, обеспечение в этих вопросах скоординированной политики на территории России; содействие органам государственной власти и управления на местах в подготовке и выполнении государственных программ экономического развития регионов в части внешнеэкономической деятельности.

Контрольно-нормативное регулирование на региональном уровне необходимо в целях обеспечения безопасности товаров и услуг. Оно включает контроль за соблюдением требований к безопасности товаров и услуг; предписания об устранении нарушений требований к безопасности товаров и услуг, требований о прекращении выпуска и продажи таких товаров, оказания услуг, о прекращении продажи товаров с истекшими сроками годности; предъявление исков в суды, арбитражные суды к изготовителям и продавцам в случае нарушения ими требований к безопасности товаров и услуг. Координация деятельности территориальных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за качеством и безопасностью товаров и услуг, а также организация и проведение работ по обязательной сертификации товаров и услуг возлагаются на территориальный орган по стандартизации, метрологии и сертификации.

Анализ проблем, возникающих в процессе реформирования регионального и муниципального управления, позволяет сформулировать основные направления повышения эффективности субфедеральной экономической политики: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, снижение избыточного вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным органам управления¹.

¹ Подробнее см.: *Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления* / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2005.

Критериями повышения эффективности новой системы региональной политики должны стать: приближение показателей качества регионального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, повышение эффективности закупок для государственных нужд, снижение затрат субъектов региональной экономики на получение государственных услуг, повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью государственных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, повышение измеряемого уровня доверия населения к государству.

Конечными результатами формирования эффективной региональной политики субъекта Федерации являются повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей региональной политики недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, необходимо внедрение системы управления по результатам, которая 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. В его отсутствие значительно затрудняется достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования 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 управления необходимо установить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для их достижения. Целесообразно внедрение стратегического планирования, показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегических 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 лучшую практику, которая 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 со стороны руководства субъекта Федерации.

Главным направлением становится внедрение 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 государственных и муниципальных услуг и технологии их предоставления, а также разработки методики расчета стоимости государственных и 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 государственных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закреплённых в реестрах государственных услуг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Важным направлением формирования эффективной системы региональной экономической политики является определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику. В целях упразднения полномочий и функций региональных органов управления, признанных избыточными, следует разработать и принять изменения в действующем законодательстве.

Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. В результате возможно упразднение ряда государственных функций, сокра-

шение масштаба их исполнения, передача ряда функций государственного управления рыночным структурам, передача функций регионального управления на муниципальный уровень власти. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику, уменьшить транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти субъектов Федерации на решении задач, необходимых региональному сообществу и государству.

Наряду с упразднением избыточных функций целесообразно введение новых функций, способных эффективно решать задачи управления социально-экономическим развитием региона, а также модернизации и совершенствования администрирования необходимых функций регионального управления. Этот процесс также потребует внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведения организационных мероприятий.

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

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона 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 государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Следующим направлением является формирование эффективной системы государственных 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», а также формирование 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 государственных и муниципальных закупок заказчиками и агентствами, формирование и развитие системы электронных закупок для государственных и муни-

ципальных нужд, а также реализация программ повышения квалификации специалистов по управлению государственными закупками, включая создание новых и аттестацию существующих региональных центров по подготовке кадров.

В целях повышения доверия местного сообщества к региональным органам управления необходимо создание системы своевременного информирования населения региона о деятельности государственных и муниципальных органов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности органов управления необходимо: во-первых, принять законодательство о доступе к информации о деятельности государственных и муниципальных органов управления, закрепляющее принцип раскрытия любой информации, кроме конфиденциальной, по запросам населения либо через общедоступные информационные системы, а также законодательно урегулировать вопрос закрытия информации; во-вторых, разработать и внедрить удобные для пользователей порталы региональных и муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для бизнеса и населения; в-третьих, создать действенные каналы влияния регионального 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.

Таким образом, органы управления субъектов Федерации при помощи различных форм и методов региональной политики могут обеспечить эффективное развитие экономики региона, межрегионального обмена и международных экономических связей. В то же время не следует упрощенно подходить к оценке кризисных явлений и процессов, порожденных структурной перестройкой экономики. Очевидно, что невозможно полностью предвидеть, как будут складываться действия всех субъектов региональной экономики. Вместе с тем при осуществлении эффективной региональной политики можно свести к минимуму конфликтные ситуации и их отрицательные последствия и обеспечить социальную защищенность малообеспеченных слоёв населения.

1.5. Проблемы становления и развития модели межбюджетных отношений в Российской Федерации

Основные этапы реформирования бюджетной системы Российской Федерации. Реформирование бюджетной системы в целом и одного из ее ключевых элементов – межбюджетных отношений – является важнейшей составной частью проводимых в России социально-экономических преобразований. Можно выделить ряд актуальных проблем, поиск путей решения которых отражает становление и развитие модели межбюджетных отношений.

Для начального этапа такого становления (1991–1993 гг.) была характерна децентрализация бюджетной системы, унаследованной от унитарного государства. В результате доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета за этот период возросла с 40 до 50–55%. На данном этапе было положено начало законодательного обеспечения межбюджетных отношений (законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», «Об основах налоговой системы», «О бюджетных правах субъектов Федерации»). Однако межбюджетные отношения при этом формировались в значительной мере под влиянием политических факторов, лоббирования и согласований между центром и отдельными регионами. Стала очевидной необходимость их реформирования.

Первый шаг в этом направлении был сделан в конце 1993 – начале 1994 годов и предусматривал расширение налоговых прав региональных и местных властей, введение единых нормативов отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации. С 1994 г. начал складываться механизм оказания финансовой помощи региональным бюджетам через выделение Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись между субъектами Федерации. Для этой цели были предложены специальные формализованные процедуры, в которых критериями распределения являлись показатели налоговых доходов и расходов региональных бюджетов на душу населения. При этом не учитывались такие важные факторы, как уровень развития социальной сферы, ситуация на рынке труда, экологическая обстановка, степень развития инфраструктуры, природно-климатические условия, хотя вводился поправочный коэффициент, повышающий или понижающий объем трансферта в зависимости от того, к какому экономическому району принадлежал конкретный субъект Федерации.

Наряду с отмеченными процессами шло перераспределение расходов в пользу бюджетов территорий, причём без необходимого финансового обеспечения (прежде всего расходов в социальной сфере и на ЖКХ). В результате сложилась такая система межбюджетных отношений, которая хотя и соответствовала в целом основным принципам бюджетного федерализма, однако не опиралась на целостную правовую базу и практически игнорировала местные бюджеты. Это привело к углублению кризиса межбюджетных отношений.

В 1996–1998 гг. началось реформирование местных финансов (закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»), были приняты Бюджетный кодекс и общая часть Налогового кодекса. Однако указанные законодательные акты оказались во многом несовершенны, и ряд их положений требовал существенного уточнения. Бюджетные отношения продолжали оставаться источником постоянной напряжённости во взаимоотношениях властей разных уровней, возросла несбалансированность региональных и местных бюджетов.

На муниципальный уровень была возложена ответственность за ряд социальных направлений без адекватного предоставления муниципалитетам дополнительной доли в федеральных доходах или новых налоговых полномочий. Из-за постоянного и всё возрастающего дефицита бюджетных средств

и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти были вынуждены всё чаще прибегать к заимствованиям и другим формам долгового финансирования.

Очевидно, что такой путь решения проблемы поиска источников пополнения доходной части региональных и местных бюджетов таит в себе угрозу стабильности экономики и бюджетной системы страны. Поэтому был принят ряд мер, ограничивающих возможности привлечения заемных средств субфедеральными органами власти. Кризис в августе 1998 г. усилил фискальное давление на центральную власть со стороны регионов.

В 1998 г. Правительством РФ была разработана и одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. Её основная задача заключалась в формировании нового механизма финансовой поддержки субъектов Федерации. В соответствии с этим в 1999–2001 гг. был существенно реформирован ФФПР, внедрена новая методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах более эффективной бюджетной политики.

Новая методика базировалась на оценке реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексов бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексов налогового потенциала). Распределение трансфертов было ориентировано на повышение бюджетной обеспеченности регионов, у которых налоговые ресурсы на душу населения ниже среднероссийского уровня. Тем самым наименее развитым территориям гарантировался минимальный уровень бюджетной обеспеченности. Представляется важным, что в соответствии с новой методикой ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получающий трансферты. Это позволило сохранить заинтересованность для дотационных регионов в повышении собственных доходов.

На 2000 г. были разработаны новые методики расчёта фискального потенциала субъектов Федерации, расходных потребностей региональных бюджетов, а также были внесены изменения в методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчёта их величины. Основным её отличием от методики 1999 г. явилось использование в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП), утверждение трансфертов в абсолютной сумме, а не в доле от ФФПР.

В 2004 г. методика распределения финансовой помощи из ФФПР была дополнена расчётами, предназначенными для корректировки расчётных значений объёма средств ФФПР с целью обеспечения стабилизации распределения средств фонда и повышения достоверности бюджетного планирования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Отклонение в объёме трансферта каждого региона после проведения таких расчётов не должно превышать 15% от объёма трансферта, перечисленного в регион в предыдущем году.

С 2008 г. объём дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности определялся исходя из необходимости достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Минимальный уровень расчётной бюджетной обеспеченности регионов с учётом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определён как средний уровень расчётной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по регионам, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. Кроме того, с 2008 г. изменён расчёт индекса налогового потенциала и предусмотрено формирование резерва при распределении средств дотации¹.

С 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введён новый элемент – Фонд компенсаций. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования «федеральных мандатов» – обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. Субвенции и субсидии Фонда компенсаций подлежат распределению между всеми без исключения субъектами Федерации (вне зависимости от их финансовой обеспеченности).

В качестве источника формирования Фонда компенсаций рассматривались поступления в федеральный бюджет 15% НДС на товары (работы, услуги), произведённые на территории Российской Федерации, ранее зачисляемые в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Это привело к увеличению доли федерального бюджета в налоговых доходах. При этом происходило частичное перераспределение бюджетных ресурсов от наиболее обеспеченных регионов в пользу остальных субъектов Федерации (в силу более высокой концентрации налоговой базы по НДС), что способствовало уменьшению межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности регионов.

В этом контексте необходимо сделать следующее уточнение. Поскольку Фонд компенсаций предназначен для целевого финансирования федеральных законов социальной направленности, то федеральный центр передает полномочия по социальным выплатам на региональный и местный уровень с финансовым обеспечением за счёт федерального бюджета. Поэтому Фонд компенсаций не может рассматриваться как финансовая помощь субъектам РФ.

Устойчивость межбюджетных отношений во многом зависит от укрепления собственной доходной базы бюджетов всех уровней. К настоящему времени пока не выработаны обоснованные принципы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, что создает предпосылки для её неустойчивости. Поэтому важным условием обеспечения стабильности бюджетного федерализма является увязка процессов формирования финансовой базы бюджетов всех уровней.

¹ *О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2008. – № 1. – С. 3–27.*

Характерной же чертой бюджетной системы России конца 1990-х годов стала централизация ресурсов на федеральном уровне за счёт субъектов РФ. В 2000, 2001 и 2002 гг. соотношение налоговых доходов федерального и региональных бюджетов составляло 57 : 43, 59,6 : 40,4 и 62 : 38 соответственно. В 2004 г. пропорции распределения налоговых доходов между «центром» и субъектами РФ составляли 56 к 44 (всех доходов – 52 к 48). В параметрах сопоставимой бюджетной классификации (принимая во внимание изменения в учёте поступлений от внешнеэкономической деятельности) доля налоговых доходов «федерального центра» в 2005 г. приближалась к 60%.

Проводилась последовательная политика по перераспределению наиболее собираемых налогов из регионов в федеральный бюджет. В качестве ключевых мер можно отметить переход с 1 апреля 1999 г. к расщеплению НДС на товары и услуги внутреннего производства между федеральным и региональными бюджетами в пропорции 85 : 15 (ранее 75 : 25), а затем переход в бюджете на 2001 г. к 100%-му зачислению НДС в федеральный бюджет.

Это, на наш взгляд, привело к значительному ослаблению позиций региональных и местных властей, поскольку до 2001 г. за счёт НДС осуществлялось формирование до трети доходов региональных бюджетов. В дальнейшем ситуацию усугубили ещё два важных обстоятельства. Во-первых, территориальные бюджеты лишились доходов в виде налога с продаж и дорожного налога. Во-вторых, местные бюджеты с 2004 г. потеряли ещё один источник доходов – в виде 2%-го отчисления прибыли.

Очевидно, что все названные изменения, отражающие тенденцию усиления крена в распределении доходов в пользу федерального бюджета, наиболее ощутимо ударили, прежде всего, по уровню муниципальных образований, которые, лишившись значительной части своих доходов, сохранили социальные обязательства перед местным населением.

Это негативно отразилось на состоянии территориальных и, в первую очередь, местных бюджетов. Экономическая база большинства муниципальных образований не соответствует их потребностям, не отрегулированы отношения (в том числе имущественные) между органами государственной власти, муниципалитетами и предприятиями. Порядок налогообложения и условия формирования местных бюджетов чрезмерно централизован, в силу чего многие муниципальные образования не могут самостоятельно и устойчиво функционировать, так как в своём бюджете имеют менее 20% собственных доходов. Важно отметить, что недостаточно используется налогообложение на землю и другие ресурсы. Мировой опыт показывает, что до 40% доходов в местные бюджеты поступает за счёт налога на землю, в России же – около 3%.

Дефицит местных бюджетов порождает опережающее сокращение капитальных расходов по отношению к текущим. Как следствие, недофинансирование инвестиционных расходов, в частности, расходов на капитальный ремонт, на практике приводит к постоянному росту расходов на текущий ремонт муниципальной инфраструктуры. Снятие этих проблем невозможно без укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

Для решения данных проблем была принята «Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.». Ключевой целью программы являлось обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

Достижение этой цели предусматривалось путём решения пяти крупных блоков следующих задач.

1. Упорядочивание бюджетного устройства субъектов Федерации посредством введения двух уровней местного самоуправления (территориального и поселенческого), за каждым из которых закрепляются определенные функции.

2. Разграничение расходных полномочий, направленное на сокращение и, в конечном счете, ликвидацию расходов, не подкреплённых финансовыми источниками («нефинансируемых мандатов»).

3. Сокращение сферы применения ежегодно устанавливаемых нормативов расщепления налоговых доходов между бюджетами разных уровней.

4. Реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, нацеленное на сохранение его основной роли в финансовой поддержке субъектов Федерации, и дополнение его целевыми формами финансовой помощи (Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов).

5. Создание трехуровневой системы регулирования (обязательной, рекомендательной и инициативной) и одновременное обеспечение финансовой дисциплины вплоть до введения в отношении регионов, не выполняющих своих обязательств перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, режима внешнего финансового управления.

Программа не предусматривает существенных сдвигов в распределении ресурсов между уровнями бюджетной системы. Основное требование заключается в обеспечении соответствия пропорций разделения бюджетных доходов при вертикальном и горизонтальном бюджетном выравнивании распределению бюджетных обязательств. Кроме того, в вышеуказанном документе содержится «описание совокупности возможных перемен» бюджетно-налоговых отношений и не приводится последовательность мероприятий для их практического осуществления.

В целом, основная идея Программы состояла в концентрации налоговых доходов на федеральном уровне и финансировании за их счёт, прежде всего, расходов на обслуживание государственного долга. При этом бремя социальных расходов в субъектах Российской Федерации постоянно увеличивается при снижении их налогового потенциала. Таким образом, наиболее насущная проблема межбюджетных отношений, связанная с нерациональным расщеплением федеральных налогов, при котором абсолютное большинство субъектов Российской Федерации являются или делаются нуждающимися в финансовой поддержке, так и остается открытой¹.

¹ Сумская Т.В. Укрепление бюджетного потенциала муниципальных образований (на примере Новосибирской области) / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2006. – С. 66.

Подтверждением данного факта является продолженная в 2005 г. централизация государственных финансов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 процентных ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений от добычи нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений (Федеральный закон № 120-ФЗ), перечень региональных налогов и сборов, установленный ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы закрепляются не действующими один год законами о бюджете, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Постановлением Правительства от 22.05.2004 г. № 249 была утверждена Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., которая предусматривала введение среднесрочного бюджетного планирования; переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР); разработку новой бюджетной классификации и системы учета¹.

В Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 гг.² отмечалось, что внедрение на региональном уровне принципов БОР потребует изменения федерального законодательства в части организационно-правовых форм организаций бюджетной сферы, планирования и управления финансами, определения полномочий ответственных лиц на всех уровнях государственного и муниципального управления, изменения систем отчетности, создания систем управленческого учета и управления качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, систем текущего мониторинга и контроля за результатами. В целях реализации бюджетной и административной реформ Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (в ред. от 18.10.2007) была введена новая организационно-правовая форма – автономные учреждения, в отношении которых предполагалось целевое финансирование в виде субвенций и субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, т.е. был введён один из инструментов БОР – государственное (муниципальное) задание³.

Однако реализовать на практике предложенные механизмы БОР оказалось непросто, поскольку на федеральном уровне не были подготовлены методические рекомендации по определению стоимости государственных и муниципальных услуг; разработке и реализации целевых бюджетных программ; применению системы сбалансированных целевых показателей; а также

¹ Реформирование бюджетной системы // Финансы. – 2010. – № 10. – С. 22–23.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.05.2006 № 467-р.

³ Пепеляева Л.В. Региональный опыт внедрения модели бюджетирования, ориентированного на результат: проблемы и перспективы // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 1. – С.32–38.

системы показателей работы лиц, ответственных за проведение финансовой политики; не сложилась система оценки эффективности бюджетных расходов.

Значимой для продолжения работы по внедрению модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, является Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г.¹, которая предусматривает создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Федерации и показателей оценки качества такого процесса. Концепцией предусмотрено, что на основании мониторинга будет формироваться рейтинг субъектов Федерации и в зависимости от полученной оценки они будут разделены на три группы²:

(1) регионы с высоким качеством управления бюджетным процессом (для них предполагается система поощрений);

(2) регионы со средним качеством управления бюджетным процессом (для них потребуются разработка и принятие в установленные сроки мер по повышению качества управления бюджетным процессом в тех сферах, где качество управления оценено как низкое);

(3) регионы с низким качеством управления бюджетным процессом. В их отношении будут выноситься предписания о ненадлежащем качестве управления бюджетным процессом, что потребует принятия мер к устранению недостатков организации и осуществления бюджетного процесса. Этим субъектам предстоит провести аудит эффективности использования бюджетных средств и принять программу повышения качества управления бюджетным процессом. Недостаточное качество управления бюджетным процессом послужит основанием для предложения Минфина РФ высшему должностному лицу субъекта РФ рассмотреть вопрос о соответствии руководителя финансового органа субъекта Федерации занимаемой должности.

Еще один концептуальный документ – Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.³ В ней определены основные цели, задачи, направления выработки решений и план мероприятий. На основании данной Программы многие регионы приняли свои программы, в которых определены целевые ориентиры, и утверждены планы мероприятий на местном уровне⁴.

Резюмируя сказанное, отметим некоторые характерные черты сложившейся в России бюджетной системы. Это, во-первых, низкая доля региональных и местных налогов в формировании доходной части соответствующих

¹ *Распоряжение* Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1123-р.

² *Пепеляева Л.В.* Региональный опыт внедрения модели бюджетирования, ориентированного на результат: проблемы и перспективы // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 1. – С. 32–38.

³ *Распоряжение* Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

⁴ *Пепеляева Л.В.* Региональный опыт внедрения модели бюджетирования, ориентированного на результат: проблемы и перспективы // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 1. – С. 32–38.

бюджетов, что не создает необходимых предпосылок для улучшения финансовой ситуации на уровне регионов и муниципалитетов.

Во-вторых, сложившаяся практика закрепления налогов за региональными и муниципальными бюджетами, как правило, не учитывает должным образом объём реальных денежных средств, которые могут быть получены за счёт того или иного налога на конкретной территории.

Наконец, в-третьих, среди налоговых источников доходов территориальных бюджетов основная доля приходится на совместные (расщепляемые) налоги, что обуславливает возможность нестабильности состояния доходной части бюджетов более низких уровней.

Проблемы бюджетной обеспеченности местных органов власти. Соотношение налоговых доходов в бюджетах разных уровней в динамике можно проиллюстрировать на следующих цифрах¹. В доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ за 1998–2005 гг. доля налоговых доходов снизилась с 75,4 до 72,3%. Это результат прежде всего изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве. Обращает на себя внимание и снижение в территориальных бюджетах, например, с 2000 по 2005 год, уровня доходов, мобилизуемых на подведомственных территориях (без учёта безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов), в том числе в региональных – с 86,3 до 83,6% и в местных – с 72,0 до 45,5%. Это говорит также о повышении зависимости их, особенно местных бюджетов, от бюджетов вышестоящего уровня. Региональные и местные налоги в доходах территориальных бюджетов в 2005 г. составили 8,4% против 19,0% в 2000 г., а местные налоги и сборы в доходах местных бюджетов – 4,2 против 14,4%.

Федеральные налоги в 2005 г. в доходах территориальных бюджетов составили 66,2%. Наблюдается увеличение в доходах территориальных бюджетов безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Если в 1999 г. «Финансовая помощь бюджетам других уровней» (8%) занимала только третье место в расходах федерального бюджета, то в 2003 г. эти расходы вышли на первое место (33%). В 2007 г. удельный вес межбюджетных трансфертов составил 38% от объёма расходов федерального бюджета.

При первичном распределении доходов и расходов по вертикали бюджетной системы (до перераспределения их из одного звена бюджетной системы в другое) произошёл резкий рост диспропорций долей доходов и расходов по её уровням. Он выразался в увеличении на федеральном уровне доли доходов (без учёта единого социального налога) с 47,4% в 1998 г. до 65,0% в 2005 г., в то время как доля расходов за этот период сократилась с 49,8 до 43,7%. При этом превышение доли доходов над долей расходов возросло. Например, с 2000 по 2005 год на 6,9 и 21,3 п.п. (процентных пункта) соответственно. Прямо противоположные результаты сложились в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Доля первичных доходов их за 1998–2005 гг. сократилась с 52,6 до 35,0%. В региональных бюджетах превышение доли рас-

¹ *Игудин А.Г.* Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // Финансы. – 2006. – № 7. – С. 11–15; *Игудин А.Г., Зарубин А.В.* Об основах разграничения расходных полномочий и доходных источников // Финансы. – 2008. – № 2. – С. 8–11.

ходов возникло с 2001 г. (на 3,8 пункта), а за 2005 г. оно составило 6 пунктов, но было существенно меньше, чем по местным бюджетам. Если в 1998 г. доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России составляла 24,7%, то в 2005 г. – 7,4%. Доля же их расходов за этот период сократилась с 27,7 до 22,7% и превысила долю доходов на 3,0 и 15,3 пункта соответственно.

Обращает на себя внимание то, что если в 2004 г. из общего объёма налоговых доходов всех территориальных бюджетов 68% поступило в региональные бюджеты, а 32% – в местные, то в условиях реформы местного самоуправления за 2006 г. субъекты РФ централизовали у себя уже 83%, а 17% поступило в местные бюджеты. Объясняют это централизацией на уровень регионов расходных полномочий, имеющих государственное значение, ранее находившихся в ведении местных органов власти. Это не означает, что количество вопросов местного значения стало меньше, наоборот, произошёл их существенный рост. Но в числе переданных на региональный уровень – полномочия с большим объёмом потребности в расходах (в частности, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях с выделением субвенций на финансовое обеспечение образовательного процесса в муниципальных районах и городских округах). Тем самым как бы признается, что реализация данного полномочия наиболее эффективно осуществляется на местном уровне, а значит, и закреплены они должны быть за местным самоуправлением.

Отметим основные проблемы, возникающие в регионах при реализации новой версии закона о местном самоуправлении. Прежде всего, это резкая дифференциация налоговых потенциалов территорий, что препятствует разработке и использованию единых нормативов для соответствующих типов муниципальных образований. Далее, для вновь создаваемых муниципальных образований – поселений в составе муниципальных районов – пока отсутствуют органы местного самоуправления и, как следствие, не ведётся работа по сбору информации, характеризующей доходный потенциал каждого из вновь создаваемых муниципальных образований. Это делает проблематичным качество формирования показателей межбюджетных отношений и бюджетов соответствующих поселений. Ещё одной проблемой является несбалансированность доходов и расходов в бюджетах многих вновь образуемых муниципальных образований и выделение в пределах отдельных регионов слишком большого числа муниципальных образований. Наконец, на уровне муниципальных образований по-прежнему отсутствует отчётность о налогооблагаемой базе, а также необходимая информация для прогноза земельного налога, налога на имущество физических лиц, кадастровой стоимости земельных участков и т.д.

Переход на новую систему местных бюджетов можно условно подразделить на два этапа. На первом этапе (2005 г.) по-новому были распределены доходные источники, изменены нормативы отчислений. Так, в 2005 г. в срав-

нении с предшествующим периодом нормативы отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных районов снизились с 50 до 30%. Кроме того, из доходов местных бюджетов, как уже указывалось, исключены: налог на прибыль организаций, нормативы отчислений по акцизам, платежи за пользование недрами и природными ресурсами, налог на имущество организаций. При этом за счёт местных бюджетов финансировались расходы в сфере оказания специализированной медицинской помощи, социальной защиты, военкоматы, и т.д. В предшествующем введению двухуровневой системы местных бюджетов году собственные доходы (налоговые и неналоговые) бюджетов муниципальных образований составляли 48% доходов, межбюджетные трансферты – 52%, дотации в общей структуре доходов – около 17%. Что касается исполнения собственных полномочий, то за счёт собственных доходов местные бюджеты обеспечивали финансирование 74% собственных расходных полномочий, за счёт дотаций – 26%.

Второй этап перехода на новую систему местных бюджетов (2006 г.) ознаменовался активной стадией разграничения расходных полномочий между государственным уровнем управления и местным самоуправлением. Расходные полномочия и доходные источники, ранее отнесенные к местным бюджетам, были распределены на районный и поселковый уровень. Однако по отношению к консолидированным местным бюджетам перечень доходных источников и нормативных отчислений по ним Бюджетным кодексом РФ изменены не были. Несмотря на это по итогам исполнения бюджета 2006 г. структура доходов местных бюджетов заметно изменилась¹. Так, в 2006 г. собственные доходы консолидированных бюджетов муниципальных образований составили 44% всех доходов местных бюджетов, вместо 48% в 2005 г. Соответственно, увеличилась доля межбюджетных трансфертов – с 52 до 56%. При этом доля дотаций в структуре консолидированных доходов местных бюджетов составила чуть больше 18%. Таким образом, несмотря на снижение доли собственных доходов на 4 п.п., доля дотаций увеличилась только на 1–1,5 п.п., остальное увеличение приходилось на субвенции, доля которых увеличилась с 26–27% в 2005 г. до 30% в 2006 г.

На середину 2007 г. приходится половина периода, установленного федеральным законодателем для перехода к полномасштабной реализации муниципальной реформы в Российской Федерации. Главной особенностью переходного периода является возможность для субъектов Федерации самостоятельно выбирать темпы и порядок осуществления тех преобразований в общей организации институтов местного самоуправления, а также их экономических и финансово-бюджетных основ, которые заложены основными положениями муниципальной реформы.

В числе наиболее значимых мер по совершенствованию общей организации местного самоуправления и, в частности, его экономических основ, в условиях реформы выступает формирование значительного числа новых

¹ Завьялов Д.Ю. Методология распределения финансовой помощи на субрегиональном уровне // Финансы. – 2007. – № 10. – С. 16–19.

муниципальных образований (всего на начало 2007 г. в соответствии с требованиями нового федерального закона создано 24210 муниципальных образований) со своими бюджетами, причём в максимально возможной степени приближенных к месту проживания населения, в интересах которого и предоставляются бюджетные услуги. Такой подход к организации муниципального управления соответствует принципам, провозглашённым в принятой Европейским советом Хартии о местном самоуправлении. В их числе принцип subsidiarity, в соответствии с которым разграничение расходных полномочий по уровням бюджетной системы должно отвечать критериям их наиболее эффективной управляемости и приближения к конечным потребителям оказываемых бюджетных услуг¹. Однако само по себе формирование многих тысяч новых «низовых» органов местного самоуправления и их бюджетов с формально зафиксированным кругом «собственных» расходных полномочий ещё не означает создания всех условий для полной и эффективной реализации полномочий муниципального управления в интересах населения. Это связано с тем, что принцип subsidiarity в организации бюджетного процесса нельзя отрывать от других его основополагающих принципов: а) соответствия закреплённых доходов кругу (объёму) установленных расходных полномочий соответствующего уровня бюджетной системы; б) сочетания чисто фискальной функции налоговой системы с вменением ей определенных стимулирующих механизмов в отношении деятельности соответствующих органов управления.

В действительности же организация низовых (поселенческих) местных бюджетов происходит пока достаточно формально. Из-за отсутствия собственной устойчивой доходной базы способность муниципалитетов осуществлять свои функции (обязательства перед населением) оказалась практически полностью зависимой от передачи им налоговых долей и/или дотационной помощи (а не от качества их работы по расширению и эффективному использованию экономического, в том числе налогового, потенциала территории, чего следовало бы ожидать от рациональной модели организации экономических основ местного самоуправления).

Произошедшие изменения ещё более усилили зависимость местных бюджетов от факторов межбюджетного регулирования². Одновременно эти изменения существенно сузили возможность муниципалитетов проводить собственную налоговую политику, в частности, по стимулированию социально-экономического развития территорий за счёт поддержки малого и среднего предпринимательства и пр. Налоговая база местных бюджетов не обнаружи-

¹ Бухвальд Е.М., Бексултанов К.Б. Внутримunicipальные межбюджетные отношения: важная новация муниципальной и бюджетной реформы в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 5 (62). – С. 2–11.

² Бухвальд Е.М., Бексултанов К.Б. Внутримunicipальные межбюджетные отношения: важная новация муниципальной и бюджетной реформы в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 5 (62). – С. 2–11; Швецов А.Н. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 75–94.

вает достаточной зависимости от объёмов различных видов хозяйственной деятельности в пределах муниципальных территорий. Например, по оценкам, опубликованным Советом Федерации Федерального Собрания РФ, в настоящее время всего 2% муниципалитетов в России финансово самодостаточны. Подобная тенденция в немалой степени выступает следствием резкого увеличения числа местных самоуправлений и, соответственно, возрастания административных расходов. При таком расширении и без того ограниченная налоговая база местных бюджетов «размывается», а нагрузка на неё со стороны расходов административно-управленческого характера существенно возрастает. Обращает на себя внимание и тот факт, что на фоне тенденции к общему оздоровлению государственных финансов страны, прежде всего на федеральном уровне, местные бюджеты в России демонстрируют тенденцию к сокращению показателя реальной бюджетной самообеспеченности. Их зависимость от внешних источников финансирования, как было отмечено, заметно возрастает. При этом в действующей «версии» нынешняя муниципальная реформа эту тенденцию ещё более усиливает.

Новая муниципальная реформа обострила кадровую слабость местного самоуправления. На местах не хватает не только профессиональных управленцев, но и специалистов в области экономики, финансов, права. При этом, столкнувшись с необходимостью заботиться о собственной доходной базе, формировать и исполнять бюджеты, поселенческие муниципалитеты зачастую раздувают аппарат, на содержание которого порой уходит до 50–60% местных бюджетов.

Необходимо отметить, что расчётная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района. Вместе с тем для некоторых субъектов РФ исключение из подобных расчётов неналоговых доходов, которые в отдельных муниципальных образованиях (поселениях) субъектов РФ составляют от 30 до 88%, приводит к невозможности осуществить объективное выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в более выигрышном положении оказываются поселения с большей долей неналоговых доходов. С другой стороны, следует признать, что не включение в расчёт бюджетной обеспеченности поселений неналоговых доходов оказывает стимулирующее действие в целях более качественного и эффективного управления муниципальным имуществом, поскольку основная доля в неналоговых доходах приходится на аренду имущества.

Таким образом, наиболее значимые реальные доходы Федеральный центр распределяет в свою пользу, строго регламентируя при этом ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно увеличивается количество финансовых фондов по линии «регион – муниципальные образования»: вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки

муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ, региональный Фонд финансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений и др.

Подобное реформирование системы межбюджетных отношений и региональных финансов не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма, поскольку усиление централизации в бюджетно-налоговой сфере обуславливает, в конечном счете, замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов. Наметившаяся с конца 1990-х годов тенденция концентрации доходов в федеральном бюджете позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних расходных обязательств (часто не обеспеченных финансовыми ресурсами) на нижестоящие уровни бюджетов. В результате происходит передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень и сохраняется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, когда регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных бюджетов. В такой ситуации различные фонды финансовой помощи не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворяемых в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение перехода к централизованной, жёстко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчинённое положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, её субъекты и органы местного самоуправления, лишённые собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по другому пути – в направлении децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшей из них является следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняется интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленными за федеральными властями.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что практика участия региональных властей в управлении бюджетными доходами на субрегиональном уровне осуществляется под пристальным вниманием федерального Центра и на первых этапах преобразований бюджетной сферы демонстрировала широкую свободу бюджетно-налоговых полномочий субъектов РФ. В дальнейшем в регулировании межбюджетных отношений на внутрорегиональном уровне обозначился переход к политике централизации полномочий. Современная трансформация бюджетно-налогового законодательства сохраняет установившуюся тенденцию. В связи с потерей значительной части налоговых источников основу взаимодействия региональных и местных властей составляет трансфертный механизм. Однако он предназначен не для укрепления финансовой независимости местного самоуправления, а используется для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, ограничивая стимулирующую активность местных органов власти. Вместе с тем региональные власти осуществляют попытки стабилизировать финансовое положение муниципалитетов, стремясь реализовать собственные инициативы, но их возможности ограничиваются рамками федерального законодательства¹.

Для дальнейшего развития взаимоотношений органов власти субъекта РФ и муниципальных образований в целях устойчивого развития территорий необходимо наделить руководство муниципальных образований действенными рычагами управления, расширив их налоговые полномочия. Какой бы универсальной не была методика распределения средств региональных фондов, она не может усилить заинтересованность местных властей в повышении собираемости налогов и в развитии экономики муниципальных образований. Прежде всего следует возродить механизм местного налогообложения. Наряду с этим, целесообразно увеличить размер налоговой ставки по налогу на прибыль, закрепленной за бюджетами субъектов РФ, с установлением на постоянной основе доли налога, предназначенной для поступления в муниципальный бюджет. Этот подход позволит восстановить утраченную связь между результатами деятельности градообразующих предприятий и доходами местного бюджета, а также усилить стимулирующий эффект в системе межбюджетных отношений.

¹ *Барашева Т.И.* Управление бюджетными доходами на субрегиональном уровне // *Финансы.* – 2007. – № 11. – С. 18–20.