

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-2
Р 326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),
Н.В. Муханова (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.
Г.Н. Речко (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.
Крицкий** (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),
Т.А. Кашун (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

Рецензенты:

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

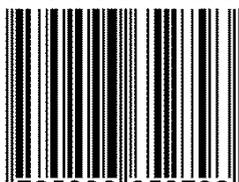
Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Региональные особенности Российской Федерации требуют более активного, по сравнению с типичной мировой практикой, государственного управления в решении проблем пространственного развития страны и устранения неоправданных диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. По мере стабилизации социально-демографической ситуации и экономического роста, усиления стратегических приоритетов должно приходиться осознание потребности в усилении роли регионального и муниципального управления в решении задач экономического и социального развития.

Опыт реализации рыночных реформ в Российской Федерации показывает, что региональный и муниципальный уровни управления отличаются недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям, что связано как с противоречиями между законодательной основой и финансово-экономическим положением и неопределенностью места регионов и муниципальных образований в сложившейся системе управления, так и с отсутствием информационно-прогнозной базы, объективно отражающей интересы и функции регионального и муниципального звена системы управления, а также с неурегулированностью форм и методов взаимодействия различных структур территориальной системы.

Потребность в научном обосновании проблем и направлений совершенствования регионального и муниципального управления в последнее время значительно возрастает. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества. В системе органов власти наблюдается потребность в научном обосновании принимаемых нормативных актов и положений, касающихся структур и механизма управления процессами социально-экономического развития регионов. В сфере научного и экспертного сообщества наблюдается рост интереса к исследованию проблем теории и практики управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, поиску путей повышения эффективности и действенности государственного и муниципального управления. Современные проблемы регионального и муниципального управления привлекают внимание как практиков, так и исследователей¹.

Реалистическая оценка современного уровня решения проблем регионального и муниципального управления в стране и за рубежом, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы.

- ◆ Основные элементы социально-экономических систем регионов недостаточно исследованы и не одинаково подготовлены к переходу к новой модели регионального управления.
- ◆ Научно не обоснованы 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 комплексного социально-экономического развития.
- ◆ В исследованиях отдельных звеньев механизма управления экономикой региона отсутствует системность и программно-целевой подход, что необходимо для перехода на новую модель регионального и муниципального управления.

¹ Следует отметить работы А.Г. Гранберга, Ю.Н. Гладкого, Г.В. Гутмана, О.Г. Дмитриевой, В.В. Котилко, В.Н. Лаженцева, В.Н. Лексина, С.Н. Леонова, О.П. Литовки, В.Я. Любовного, П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой, О.С. Пчелинцева, В.Е. Селиверстова, В.И. Сулова, С.А. Суспицына, А.И. Татаркина, А.И. Чистобаева, А.И. Швецова, Р.И. Шнипера, Б.М. Штульберга, Р.В. Бабуна, А.Г. Барабашева, Г.Ю. Ветрова, С.В. Вобленко, В.Л. Глазычева, С.Г. Кордонского, А.Н. Костюкова, Ю.М. Плюсина, А.С. Пузанова, Л.Г. Рагозиной, И.В. Стародубровской и др.; а также зарубежных исследователей Х. Армстронга, Е. Блэйкли, Дж. Блэира, Дж. Кристенсона, П. Нийкампа, А. Куклинского, Х. Ричардсона, Дж. Тейлора, М. Темпла, Р. Шаффера и др.

- ◆ Отсутствует целостная научно обоснованная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы).
- ◆ Несовременны как федеральная, так и региональные нормативные базы местного самоуправления: в ФЗ № 131 от 5 октября 2003 г.¹ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» за последние годы внесено более 400 поправок, слабо увязаны между собой отдельные законодательные акты, затрагивающие интересы местного самоуправления, а целый ряд необходимых нормативных актов просто отсутствует.
- ◆ Не решены проблемы разделения полномочий между уровнями власти, экономическая и финансовая базы муниципальных образований не приведены в соответствие с объемами полномочий.

Целью исследования, представленного в монографии, является разработка научных основ концепции регионального и муниципального управления, которая призвана отражать конкурентные преимущества регионов, инвестиционную привлекательность и необходимость эффективного использования бюджетных средств для создания благоприятных условий жизни населения.

Научный коллектив отдела регионального и муниципального управления ИЭОПП СО РАН в течение многих лет занимается исследованием проблем регионального воспроизводства, противоречий регионального развития, форм и методов их разрешения на региональном и муниципальном уровне в Сибирском федеральном округе. Монография подготовлена на основе обобщения результатов исследований проблем регионального и муниципального управления, проводимых коллективом авторов в рамках плана НИР ИЭОПП СО РАН, а также по заданиям государственных органов управления областей и краев Сибири.

Данная монография отличается от других подобных отечественных и зарубежных исследований тем, что в ее основе лежит методология регионального воспроизводственного подхода, предложенная основателем сибирской научной школы регионального управления д.э.н. Р.И. Шнипером и развиваемая в ИЭОПП СО РАН. Авторы монографии считают, что в основе новой концепции регионального и муниципального управления должно быть формирование социально-экономической среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики городов и районов, что позволит создать необходимые условия для укрепления финансового потенциала и устойчивого развития регионов и муниципальных образований. Методологический подход авторов предполагает разработку модели управления, обеспечивающей условия для реальной экономической самостоятельности и повышения активности муниципальных образований в реализации экономической стратегии развития.

В монографии рассматриваются методологические подходы к управлению экономикой региона: основные этапы становления теории регионального управления, особенности воспроизводственного и институционального подходов, экономические интересы и противоречия регионального воспроизводства и возможности их учета в управлении. Отличительной особенностью исследования является сравнительный анализ теорий и концепций регионального управления, сформировавшихся в экономической науке. На основе этого анализа предложены подходы к разработке научных основ концепции управления экономикой региона, включающие цель и задачи формирования новой модели управления, основные факторы ее развития, методологические принципы управления социально-экономическими процессами региона.

В монографии проводится сравнительный анализ современных форм и методов государственного регулирования региональных рыночных процессов, исследуются экономические интересы субъектов региональной экономики и проблемы их согласования. Выявляются особенности различных форм государственного регулирования на региональном уровне,

¹ В 2014 г. в закон внесены существенные изменения и дополнения: Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 136 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

включающих бюджетное, налоговое регулирование, целевое финансирование, кредитование, определение условий создания и функционирования предприятий на территории и др. На основе разработанных методологических положений предлагаются перспективные направления развития системы регионального и муниципального управления с учетом региональных различий, влияющих на формы проявления закономерностей формирования экономического пространства в Сибирском федеральном округе.

Специальные главы посвящены проблемам формирования нового механизма управления региональной и муниципальной экономикой, методам анализа процессов социально-экономического развития региона, оценки конкурентных позиций в целях совершенствования регионального и муниципального управления. Рассматриваются особенности экономической диагностики и прогнозирования социально-экономических процессов в регионах различного типа, основные факторы, влияющие на конкурентные позиции регионов, вопросы информационного обеспечения и система показателей для комплексного исследования конкурентных позиций регионов Сибири. В работе исследуются проблемы трансформации функций и роли региональных органов управления, рассматриваются необходимые условия формирования нового механизма управления, анализируются организационные структуры управления экономикой регионов и муниципальных организаций.

В монографии исследованы функции управления рыночными процессами в региональной системе в период экономических реформ, прослеживаются основные этапы формирования системного подхода к управлению региональной инфраструктурой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи экономики регионов Сибири с внешним экономическим пространством. Проводится анализ приграничных экономических связей регионов Сибири, рассматриваются направления и формы межрегиональных связей, современные тенденции формирования рыночного пространства.

При подготовке монографии использованы материалы научных исследований по Программе IX.87.1. «Обоснование новой системы регионального стратегического планирования и управления, адекватного современным проблемам глобализации, информатизации и развития публичного управления» (координатор д.э.н. В.Е. Селиверстов), по проекту «Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири», а также исследований по заказу государственных и муниципальных органов управления субъектов Федерации и городов Сибири, выполненных авторами в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в отделе регионального и муниципального управления (рук. д.э.н. А.С. Новоселов), Новосибирской экономической лаборатории (рук. к.э.н. А.П. Кулаев), Алтайской лаборатории экономических и социальных исследований (рук. д.с.н. А.Я. Троцкий), Кемеровской лаборатории экономических исследований (рук. д.э.н. Ю.А. Фридман, к.э.н. Г.Н. Речко).

В работе содержится ряд постановочных вопросов. Авторы, не претендуя на исчерпывающее их решение, надеются, что публикация данной монографии послужит дальнейшему развитию теории и методики регионального и муниципального управления.