

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

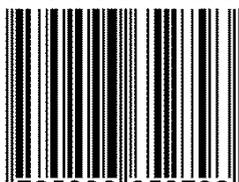
Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

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.

Г л а в а 1

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К УПРАВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА**

Переход к рыночной экономике в Российской Федерации и непрерывное реформирование всей системы управления показывает, что региональный уровень наименее адаптивен к рыночным отношениям. Для этого существуют и объективные причины. Во-первых, в условиях плановой экономики, когда отраслевой принцип управления официально признавался приоритетным и значительная часть социальных проблем решалась в рамках отраслевого управления (ведомственное строительство жилья, детских и медицинских учреждений), сам объект регионального управления был достаточно расплывчатым. Во-вторых, и в современных условиях место регионов как самостоятельных объектов управления в силу разных причин остается столь же неопределенным. Экономический и финансовый потенциал многих территорий настолько мал, что они в принципе не в состоянии реализовать свою самостоятельность.

На территории любого региона пересекаются интересы государства, бизнеса, различных слоев населения и самого региона. Поэтому для определения объекта управления на региональном уровне, прежде всего, необходимо четкое распределение полномочий и функций управления между всеми структурами, представленными на его территории, создание достоверной информационной статистической базы, отражающей функции регионального управления, наличие методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Изменение общественно-экономических отношений требует создания методологии регионального управления, адекватно отражающей новую социальную и финансово-экономическую среду и отношения между ее элементами.

**1.1. Основные этапы становления
теории управления экономикой региона****Теория регионального воспроизводства – основа исследования проблем
регионального управления**

Становление теории регионального и муниципального управления находится в стадии интенсивного развития, по некоторым теоретическим и методологическим вопросам у экономистов России еще не сложилось единого мнения, не определилось и терминологическое единство.

Теоретические основы управления экономикой региона были заложены в трудах отечественных и зарубежных ученых-регионалистов еще во второй половине XX века. Эти исследования включали анализ закономерностей, принципов и факторов размещения производительных сил, вопросы экономического районирования, методы

планирования и регулирования пространственного развития. Наиболее крупными авторитетами в среде советских регионалистов являлись И.Г. Александров, Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский, В.С. Немчинов, Н.Н. Некрасов, А.Е. Пробст, Ю.Г. Саушкин, Я.Г. Фейгин, Р.И. Шнипер.

Во второй половине XX века на Западе сформировалась региональная наука, наиболее известными представителями которой являются У. Айзард, В. Алонсо, Х. Армстронг, У. Барнс, Р. Беннет, П. Нийкамп, А. Куклинский, Х. Ричардсон, Д. Смит, Дж. Тейлор. Это синтетическое научное направление, включающее в себя региональное планирование и управление, стремилось изучать регионы как целостные системы, отдавая приоритет междисциплинарным исследованиям.

Анализ мировой экономической литературы показывает, что формирование теории управления экономикой региона проходило в несколько этапов в процессе эволюционного развития (табл. 1.1).

До 70-х годов XX века основное внимание уделялось планированию и управлению процессами формирования производственной системы региона, а также отдельным элементам региональных финансовых отношений.

Таблица 1.1

Характеристика основных этапов формирования методологических подходов к управлению экономикой региона

Этапы	Характеристика этапов
1970–1980 гг.	<ul style="list-style-type: none"> ● Управление процессами производственного характера, территориально-производственными комплексами, а также отдельными элементами региональных финансовых отношений ● Разработка региональных межотраслевых балансов ● Анализ взаимосвязей внутрирегиональных и межрегиональных товарных и финансовых потоков
1980–1990 гг.	<ul style="list-style-type: none"> ● Подход к управлению экономикой региона как единой системой, учитывающий внутренние и внешние связи ● Анализ информационных потоков, связанных с товарообменными и финансово-кредитными операциями между субъектами экономики региона, на основе структурно-матричных моделей ● Разработка региональных программ социально-экономического развития
1990–2000 гг.	<ul style="list-style-type: none"> ● Развитие системно-структурного и системно-динамического подходов к управлению экономикой региона на основе модели материально-финансового баланса и матриц взаимодействия экономических субъектов ● Изучение влияния процессов глобализации на региональное развитие ● Разработка стратегий социально-экономического развития регионов
2000–2014 гг.	<ul style="list-style-type: none"> ● Развитие системно-воспроизводственного подхода к управлению экономикой региона на основе анализа процессов воспроизводства материальных, финансовых, трудовых и информационных ресурсов в региональной системе, формирования внутреннего и внешнего экономического пространства, изучения экономических интересов и взаимосвязей субъектов различных подсистем региональной экономики, формирования региональных экономических кластеров ● Развитие методов стратегического планирования и управления экономикой региона

Усложнение экономических связей в рыночной системе в 1970–1980 гг., – с одной стороны, и развитие экономико-математических методов исследования – с другой, повлияло на возникновение работ, посвященных анализу и прогнозированию взаимосвязей внутри- и межрегиональных товарных и финансовых потоков.

В 1980–1990 гг. с развитием информационных систем в экономике в анализ планово-управленческой деятельности были включены информационные потоки, связанные с товарообменными и финансово-кредитными операциями между субъектами экономики региона, а также с оказанием различных информационных услуг.

В 1990–2000 гг. под влиянием процессов глобализации и интернационализации экономики появилось большое количество работ, посвященных анализу интеграции регионов в мировую экономическую систему. Параллельно с этими исследованиями активно развивается направление системного подхода к управлению экономикой региона. В рамках этого направления наибольшее распространение получил *системно-структурный подход*, который предполагает анализ товарных, финансовых и информационных потоков в региональной экономике на основе различных модификаций моделей материально-финансовых балансов и матриц взаимодействия экономических субъектов – предприятий сферы производства, торговли, финансово-кредитной сферы, домашних хозяйств, региональных органов управления и др.¹

В первом десятилетии XXI века формируется *воспроизводственный подход* к управлению экономикой региона, для которого характерно изучение взаимодействия субъектов экономики региона на основе анализа процесса кругооборота материальных, финансовых и трудовых ресурсов в процессе регионального воспроизводства, внутри- и межрегиональных экономических связей².

Впервые идеи воспроизводственного подхода к управлению экономикой региона были выдвинуты доктором экономических наук Р.И. Шнипером. Под его руководством в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН начала формироваться новая научная школа регионального управления, в исследованиях появились такие понятия, как комплексное сбалансированное развитие региональных систем, экономические противоречия между интересами различных региональных структур, механизм сочетания интересов развития отрасли и территории и др.

В исследованиях по проблемам экономической реформы в территориальном планировании нашли отражение новые для того времени идеи, послужившие основой исследования проблем регионального управления. Эти работы предвосхитили все то, что происходит в нашей сегодняшней жизни. В них впервые были поставлены проблемы экономической самостоятельности регионов, расширения использования метода хозрасчета, который должен стать не только преобладающим методом хозяйствования, но и основой взаимодействия отрасли и территории. Если бы те, кто управлял экономикой и принимал решения, были более дальновидны, восприняли эти идеи и, главное, поняли их и сделали соответствующие выводы, вполне возможно, что многие социально-экономические процессы развивались бы совсем по другому сценарию.

Цикл научных работ по проблемам региональных предплановых исследований был насыщен научными идеями, каждая из которых содержала в себе возможность

¹ Blair J. Local Economic Development. – London, 1990; Temple M. Regional Economics. – London, 1994; Шнипер Р.И. Регион: Экономические методы управления. – Новосибирск: Наука, 1991; Маршало-ва А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. – М.: Экономика, 1998.

² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003; Стратегическое управление пространственным развитием субъектов Федерации и городов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2009.

перспективного развития¹. Эти работы и сейчас актуальны, поскольку в них ставился вопрос о формировании системы плановых и предплановых разработок как необходимого условия эффективного управления на любом уровне. И региональная экономика в этом случае не является исключением. Предложенная система региональных предплановых разработок, безусловно, сегодня нуждается в переосмыслении, и речь идет о формировании новой системы, адекватно отражающей современные реалии.

В последующих работах сотрудников отдела регионального и муниципального управления ИЭОПП СО РАН была обоснована необходимость подхода к региональной экономике с позиций теории расширенного воспроизводства. Также было обосновано, что предметом управления на региональном уровне является региональный воспроизводственный процесс, что эффективность региональной экономики определяется сбалансированностью воспроизводственных пропорций и что регион каждого ранга характеризуется своей отличительной совокупностью региональных циклов воспроизводства.

Изложенные в этих работах результаты исследований востребованы именно сейчас, когда регионы различного ранга ищут свое место в территориальной системе страны и финансовые источники своего развития. Нужно подчеркнуть, что именно в этих работах впервые функции регионов различных рангов рассматривались во взаимозависимости с их бюджетами, которые должны быть финансовой основой реализации этих функций.

Актуальными остаются и результаты теоретических исследований по проблемам использования *программно-целевого подхода* в управлении региональной экономикой, практической основой которых послужили исследования по таким крупным проблемам, как хозяйственное освоение зоны БАМ, интенсификация развития южной зоны Западной Сибири, развитие агропромышленного комплекса Сибири и др. Был подготовлен цикл монографий по теории регионального программного планирования, позволяющий считать сибирскую научную школу одной из ведущих в теории регионального программного управления в стране.

Исследования проблем комплексного регионального планирования и прогнозирования отражают целостность и взаимосвязанность воспроизводственного и программного подходов в системе управления². Адекватное описание социально-экономической среды региона, экономических противоречий и условий рыночного взаимодействия участников регионального воспроизводственного процесса потребовали разработки и освоения новых экономических и финансовых методов их регулирования. В частности, наиболее интересна и актуальна в настоящее время разработка специальной «матрицы интересов» субъектов хозяйствования в регионе и финансово-экономического баланса региона.

Новые реалии – поиск новых методов управления регионом

Реалии сегодняшних дней обострили актуальность и сделали востребованными научные результаты по проблемам исследования региональных рынков и взаимодействия субъектов региональной экономики в новых условиях хозяйствования, обоснования концепции формирования и функционирования различных видов региональных рынков³.

¹ Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. – Новосибирск, 1978.

² Комплексное региональное планирование / под ред. Д.М. Казакевича и Р.И. Шнипера. – Новосибирск, 1988; Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. – Новосибирск, 1991; Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996.

³ Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Региональные проблемы рынковедения: экономический аспект. – Новосибирск, 1993.

Когда в России в результате кардинальных общественно-экономических преобразований начался системный кризис, охвативший все сферы социальной и экономической жизни, и когда казалось, что почти вся страна находится за чертой бедности, были начаты исследования конкурентных позиций регионов и их инвестиционных рейтингов, привлекавшие внимание к тем проблемам, решение которых сегодня стало приоритетным в экономической политике государства.

В последующих работах Сибирской научной школы многие ранее упомянутые сюжеты были дополнены, объединены и нацелены на разработку принципиально новой методологии стратегического управления развитием регионов Сибири, приобретающих финансово-экономическую самостоятельность. В связи с этим было предложено исследовать конкурентные позиции и мотивации социально-экономического и инновационного развития отдельных регионов, а также зоны риска экономической деятельности, присущие рыночной экономике.

Опираясь на фундаментальные идеи теории регионального воспроизводства, была поставлена задача исследовать основные проблемы регионального управления с учетом происходящих социально-экономических изменений в регионах России. На основе дальнейшего развития воспроизводственного подхода к управлению регионом были получены новые научные результаты в области разработки механизма управления социально-экономическими процессами региона, системы прогнозирования и планирования регионального развития, государственного регулирования рыночных процессов, включающие разработку приоритетов социально-экономической политики региона, принципов его устойчивого развития, методов взаимодействия государственных и рыночных структур¹.

В современных теориях регионального управления регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре ее парадигмы:

- «регион–квазигосударство»;
- «регион–квазикорпорация»;
- «регион–рынок»;
- «регион–социум».

Проводя сравнительный анализ теорий регионального развития и управления, А.Г. Гранберг отмечал, что они опираются на достижения макроэкономики, микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки. Сходство региона и национальной экономики определяет возможности применения к первому макроэкономических выкладок, особенно тех, авторы которых ставят во главу угла производственные факторы, занятость и доходы; концепции региональной макроэкономики ближе к парадигме «регион–квазигосударство». Микроэкономические разработки, как правило, привлекаются тогда, когда интерпретация региона в качестве «точки» или «однородного пространства» недостаточна, когда необходимо выявлять внутренние различия. Теория и методология микроэкономического анализа в большей мере соответствует парадигмам «регион–квазикорпорация» и «регион–рынок». Эволюция теорий регионального управления отражает повышение роли «нематериальных» целей и факторов экономического развития, расширение возможностей междисциплинарных исследований и императив перехода регионов на модель устойчивого (эколого-социо-экономического) развития.

¹ **Управление** социально-экономическими процессами региона. – Новосибирск, 2000; **Регион:** проблемы планирования и управления. – Новосибирск, 2002; **Субъекты** Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления. – Новосибирск, 2005; **Пространственный** аспект стратегии и социально-экономического развития региона. – Новосибирск, 2006; **Конкурентоспособность** и стратегические направления развития региона. – Новосибирск, 2008.

Вопросам модернизации регионального и муниципального управления в последнее время в стране уделяется все больше внимания. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества.

□ В системе законодательных органов наблюдается значительный рост принимаемых нормативных и иных процедурных актов и положений, касающихся преобразования структур и механизмов управления процессами социально-экономического развития регионов.

□ В сфере исполнительной власти идет постоянный процесс реформирования управленческих структур как по кадровому составу, так и по функциональному содержанию деятельности, вплоть до полного упразднения одних институтов власти и создания принципиально новых.

□ Общественные организации (как свидетельствуют преобладающие в средствах массовой информации темы обсуждений) осуществляют критику существующего положения и открытую полемику с представителями органов власти.

□ Для бизнес-структур характерно неприятие действующей системы налогообложения, лицензирования, механизма регулирования тарифов на услуги естественных монополий, таможенной политики и других инструментов и методов участия государства в управлении экономикой. В совокупности это привело к неприятию управленческой политики органов власти как в форме прямого от нее отказа (теневая экономика), так и в виде неполного ее исполнения (уход от налогов, недекларируемые доходы и т.п.).

□ 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 модернизации системы государственного и муниципального управления в целях повышения ее эффективности.

Становление новой экономической системы, основанной на рыночных отношениях, изменении каналов и форм поступления необходимых для развития ресурсов, поставило перед регионами проблему самоопределения в общей системе воспроизводственных отношений. Но четко определить место региональной системы, ее финансовую основу развития, источники поступления средств и механизм их привлечения на территорию можно лишь при условии, если региональная экономика будет рассматриваться как единая система со своей совокупностью воспроизводственных отношений.

Экономика регионов характеризуется высокой степенью открытости, усиливающейся взаимосвязанностью и взаимозависимостью регионов, являющихся подсистемами глобальной экономической системы. Открытость региональных систем предполагает тесные зависимости процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

Все более важным фактором развития регионов становится участие в территориальном и международном разделении труда. В настоящее время в каждом регионе России практически нет ни одной отрасли, которая прямо или косвенно не имела бы связей с другими регионами и внешними рынками. Развиваются межрегиональные торгово-посреднические, финансовые, информационные, научно-технические связи, прямые связи по кооперационным поставкам продукции между предприятиями, создаются совместные предприятия, филиалы международных корпораций, банков, финансово-промышленных групп, растет число различных договорных сделок по обмену товарами и услугами между регионами России и других государств.

Процессы интеграции производственной, торгово-посреднической, финансово-кредитной, информационной деятельности закономерно приводят к тому, что практически все регионы вовлекаются в сферу экономических отношений, приобретающих характер многосторонних связей между различными государствами. Эти процессы характеризуются усилением взаимозависимости регионов до такой степени, когда действия одного из них затрагивают интересы других регионов и региональных систем.

Ускорение инновационных процессов, быстрое распространение новых технологий в различных регионах мира, компьютеризация экономической деятельности меняют характер ведения бизнеса и межрегиональных 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.

В современных условиях возникает необходимость в новом подходе к формированию системы управления на региональном уровне и разработке методов экономического регулирования процессов их социально-экономического развития. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям происходит формирование многоукладной экономики и создаются новые элементы рыночной системы, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимы исследования проблем формирования системы управления в регионе во взаимодействии с различными хозяйствующими субъектами, исследования экономических предпосылок и закономерностей формирования структуры этой системы.

Цель этих исследований состоит в том, чтобы на основе анализа закономерностей формирования системы управления экономикой региона, особенностей развития и преобразования отечественной экономики и с учетом зарубежного опыта разработать теоретические основы управления экономикой региона в условиях формирования развитых рыночных отношений.

Для достижения этой цели необходимо:

- исследовать объективные условия, предпосылки и закономерности управления социально-экономическими процессами региона;
- обосновать методологические принципы регионального и муниципального управления;
- исследовать структуру механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов экономики региона;
- разработать методологические основы концепции управления экономикой региона;
- разработать предложения по совершенствованию форм и методов управления экономикой региона.

Предметом исследования является процесс управления экономикой региона и связанные с ним экономические отношения между региональными органами управления и предприятиями и организациями – хозяйствующими субъектами экономики региона с учетом открытого характера региональной экономики.

Закономерности воспроизводственного процесса – методологическая основа управления регионом

Методологическая основа управления экономикой региона – региональный воспроизводственный процесс, охватывающий взаимосвязи субъектов экономики региона, дающий возможность комплексно рассматривать их поведение с позиций но-

вых задач экономического и социального развития региональной системы. Воспроизводственный подход означает, что управление региональной системой любого ранга опирается на принципы, которые устанавливаются в соответствии с законами общественного воспроизводства и отражают внутренние взаимосвязи и взаимозависимости системы.

Принципиально важным при распределении полномочий управления между регионами различных рангов (республика, область, город) является положение о том, что совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций и полномочий того или иного уровня власти. Критерием распределения социально-экономических функций между различными уровнями территориальной системы является степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций должна стать отличительной особенностью территориальных образований различных рангов. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне региональной системы.

Таким образом, воспроизводственный подход означает, прежде всего, необходимость выделения воспроизводственных циклов, сбалансированных на уровне региона данного ранга. Совокупность этих циклов и составляет предмет управления и определяет его функции. В обобщенной форме функции управления региональных органов власти можно представить как создание сбалансированной региональной системы. Можно сказать, что процесс управления развитием региона есть формирование таких пропорций между различными элементами региональной системы, которые обеспечивают его эффективное социально-экономическое развитие. С точки зрения регионального воспроизводства главное отличие между регионами различного ранга заключается в том, что для регионов разных рангов характерны специфические совокупности региональных пропорций. Различные региональные образования составляют единую территориальную систему государства, звенья которой отличаются не только масштабами и статусом в системе государственного устройства, но и решаемыми задачами и механизмом управления.

Социально-экономическое развитие региона есть интегральный результат принятия управленческих решений на всех уровнях управления – государственном, региональном и на уровне хозяйственных структур. Поэтому возникает естественный вопрос конкретизации содержания функций управления на региональном уровне. К компетенции всех уровней власти относятся функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности людей, сохранению природной системы, а также созданию нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций. Социально-экономические функции всех уровней территориальной системы в конечном счете заключаются в создании условий, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия экономической, природной и социальной систем.

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

Управление на региональном уровне должно опираться на определенную систему методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального воспроизводственного процесса:

1. *Принцип целевого управления.* Цель управления вытекает из интересов, присущих тому или иному объекту управления. В случае, когда объектом является регион, его интересы определяются интересами населения, проживающего на его территории (материальное благополучие, возможность духовного развития, физическое здоровье и общий высокий уровень качества жизни). При этом цель развития региона должна быть конкретной и определенной количественно и по срокам достижения.

2. *Использование конкурентных преимуществ в территориальном разделении труда.* Этот принцип состоит в том, что система управления региональным развитием должна обеспечивать использование природно-климатических и социально-экономических преимуществ региона и в то же время содействовать комплексному развитию региональной экономики. Данный принцип отражает двуединую функцию региональной экономики: с одной стороны, она является составной органической частью единой социально-экономической системы государства, имеет свою специализацию и участвует в развитии интеграционных связей, а с другой – это относительно самостоятельная воспроизводственная система, уровень ее комплексности существенно влияет на эффективность развития.

3. *Сочетание интересов всех структур, участвующих в процессе регионального воспроизводства.* Этот принцип отражает наличие собственных интересов у каждой структуры и объективных противоречий между ними. И главное требование к механизму управления общественным воспроизводством состоит в создании таких условий деятельности, при которых достигался бы определенный баланс интересов всех структур, взаимодействующих в процессе регионального воспроизводства.

4. *Принцип экономической самостоятельности.* Он означает не просто отсутствие прямого вмешательства государства в дела регионов, а трактуется более широко. Принцип экономической самостоятельности должен отражать равноправие различных форм собственности и экономической самостоятельности всех собственников. Кроме того, экономическая самостоятельность означает необходимость четкого распределения полномочий и функций управления между различными уровнями власти и создания финансово-экономических условий для их реализации.

5. *Принцип самофинансирования.* Он означает, что развитие региона должно осуществляться прежде всего за счет доходов, образующихся на самой территории. Это отнюдь не равносильно полной финансовой замкнутости регионов, но предполагает такую схему финансовых потоков, в которой перераспределительные процессы не являются преобладающими.

6. *Зависимость между эффективностью экономического развития региональной экономики и формированием ресурсной базы социального и общеэкономического развития региона.* Согласно этому принципу должны быть учтены и задействованы экономические интересы, стимулирующие развитие экономики и рост ее эффективности.

7. *Принцип ответственности за реализацию функций управления, представляющих суть и содержание системы управления на уровне региона данного ранга.*

Реализация всей системы принципов позволит создать предпосылки для формирования надежно действующей и устойчивой системы управления, обеспечивающей эффективное развитие региона и последовательное достижение поставленных целей и задач. Все эти принципы должны быть положены, прежде всего, в основу законодательных и нормативных актов, создающих контуры правовой основы системы управления региональной экономикой и определяющих выбор тех конкретных инструментов и механизма управления, которые будут определять его эффективность.

1.2. Институциональные проблемы управления экономикой региона

Роль государственного регулирования в развитии экономики региона

Содержание управления социально-экономическим развитием на региональном уровне и его инструменты определяются, с одной стороны, общегосударственной экономической политикой и, с другой стороны, региональной политикой, учитывающей особенности развития регионов различного типа. Чтобы исследовать институциональные проблемы управления на региональном уровне, необходимо, прежде всего, рассмотреть роль государственного регулирования в развитии региональной экономической системы.

Проблемы управления экономикой региона стали одними из наиболее дискутируемых в современной экономической литературе. В настоящее время сформировалось несколько различных подходов в рамках известных научных экономических школ, которые по-разному трактуют цели, задачи, инструменты государственного управления экономикой регионов.

Многие исследователи в области региональной экономики полагают, что государство должно играть решающую роль в предотвращении депрессивных состояний экономики страны и ее регионов¹. Его важнейшей функцией является регулирование процессов межрегионального перераспределения доходов, концентрации денежных и других ресурсов для активного воздействия на экономическое развитие. В систему методов государственного управления социально-экономическими процессами региона должны входить стимулирование хозяйственной деятельности, поддержание необходимых финансово-экономических пропорций, проведение финансово-кредитных мероприятий, распределение социальных расходов. Задачей государственного регулирования также является активизация побудительных мотивов и стимулов предпринимательской деятельности.

Ушли в прошлое споры о несовместимости планирования и рынка, и не вызывает сомнений необходимость такой функции управления, как планово-прогнозная, так как с помощью рыночных механизмов невозможно решать не только современные проблемы социально-экономического развития, но и, тем более, предвидеть будущие и создавать предпосылки для их разрешения². Одной из главных проблем управления в условиях рыночной экономики является создание системы общественного контроля над бизнесом, включая контроль на внутрифирменном, региональном 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 форм и методов управления социально-экономическими процессами региона должна соответствовать следующим критериям:

- быть демократичной, направленной на достижение желаемых результатов;
- обладать достаточной силой воздействия;
- быть эффективной и в то же время не снижать эффективности регулируемых процессов;
- использовать систему социально-психологических мотиваций;
- быть достаточно простой для понимания;

¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000; Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003; Стратегические приоритеты регионального развития: от теории к принципам формирования единого социально-экономического пространства / под ред. В.В. Окрепилова. – СПб., 2009.

² Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. – М.: Дело, 1994.

- основываться на практическом опыте;
- быть адаптивной;
- учитывать долговременные интересы;
- стимулировать прогрессивное развитие.

Устойчивые тенденции к усилению использования методов государственного планирования и управления социально-экономическими процессами региона отмечают многие западные ученые-экономисты¹. Социализация экономической системы, укрепление экономической базы государственного управления приводит к формированию модели «контролируемого общества», в котором сокращается роль традиционных атрибутов капитализма – частной собственности и рыночного механизма. В результате усиления роли социальных, экологических и политических факторов в развитии современной экономики происходит формирование большого разнообразия институтов, принимающих участие в управлении социально-экономическими процессами региона.

Многие ученые-экономисты полагают, что оптимальное воздействие государства на функционирование экономики страны и отдельного региона должно осуществляться через внешнюю среду бизнеса². Они рассматривают систему планирования, управления и контроля как внешнюю среду, обеспечивающую, 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 субсидирования, защиты от недобросовестной конкуренции, обеспечения возможности выхода на рынки других стран и т.д. Таким образом, формы и методы планирования и управления рассматриваются с позиций интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов региональной социально-экономической системы и всего общества.

Представители данного направления отмечают, что экономика функционирует в рамках регулируемой внешней среды, которая определяет поведение субъектов, воздействуя на них в следующих направлениях (формах): внутрифирменные отношения; контрактные отношения с другими фирмами; внешнеэкономические связи; рыночная конъюнктура; кредитование; страхование рисков; правовые нормы, стандарты и т.д. Следовательно, планирование и управление представляет собой сложную систему форм и методов воздействия на внешнюю среду функционирования бизнеса, определяющую правила поведения субъектов и устанавливающую определенные параметры, в рамках которых обеспечивается согласование интересов частного бизнеса и общества в целом.

В экономической литературе существуют различные подходы к содержанию и классификации инструментов государственного регулирования рыночных процессов.

◆ Под государственным регулированием рыночных процессов подразумевают *совокупность следующих направлений деятельности*: государственное предпринимательство, финансово-бюджетное, кредитно-денежное, внешнеторговое регулирование и регулирование доходов.

◆ В систему государственного регулирования рыночных процессов включают такие *элементы*, как антимонопольное, налоговое, тарифное регулирование, субсидирование частных фирм, государственные инвестиции в инфраструктуру, регулирование занятости, правовое обеспечение³.

¹ **Thurow L.** Dangerous Currents: The State of economics. – Oxford, 1993; **Baldwin R. and others.** Economic Geography and Public Policy. – Princeton, 2003.

² **Steiner G., Steiner J.** Business, Government and Society. – N.Y., 1991; **Regional Clusters in Europe.** Observation of European SMEs. – Luxembourg, 2002.

³ **Barnes W., Ledebur L.** The New Regional Economies. – Thousand Oaks, 1998; **Bendavid-Val A.** Regional and Local Economic Analysis for Practitioners. – N.Y., 1991; **Stiglitz J.E.** Globalization and its Discontents. – N.Y., 2003.

◆ Под государственным регулированием подразумевают *систему методов экономического регулирования* (фискального, монетарного, внешнеторгового) в совокупности с административным регулированием размещения частных фирм (административно-бюрократические требования, архитектурно-планировочные, экологические и другие стандарты, нормы и правила, государственные гарантии по частным кредитам и др.)¹.

◆ Изучение работ зарубежных авторов, отечественных экономистов – специалистов по проблемам государственного регулирования рыночных процессов как на национальном², так и на региональном уровнях³ – позволяет предложить следующую классификацию *инструментов* государственного регулирования рыночных процессов:

- по характеру воздействия на рыночные процессы инструменты государственного регулирования подразделяются на прямые и косвенные;
- по широте воздействия – на общеэкономические и селективные;
- по каналам воздействия – на экономические и административные;
- по политике действий и формам реализации – на налоговые, бюджетные, кредитно-денежные, ценовые, антимонопольные, внешнеэкономические, институциональные и др.

Формирование единой системы управления в условиях рынка

На региональном уровне управления происходит согласование интересов хозяйствующих субъектов (производителей, посредников и потребителей), которые затрагивают всю систему условий развития экономики региона. Переход к развитым рыночным отношениям в регионе сопровождается изменением всей этой системы:

- ✓ 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, ее главной функцией становится регулирование рыночных процессов, в которых принимают участие все субъекты регионального хозяйства.

¹ **Armstrong H., Taylor J.** Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993; **Bennet R.J.** (ed.) Decentralization, Local Governments and Markets. – London, 1990; **White H.C.** Markets from Networks: Socioeconomic Models of Production. – Princeton, 2002.

² **Государственное** регулирование в стратегии устойчивого развития экономики России. – М.: Наука, 1996; **Львов Д.С.** Экономика развития. – М., 2002; **Россия** в глобализирующемся 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.

³ **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003; **Ворогилов В.А.** Региональная экономика: российская модель. – СПб., 2000; **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. – М., 2000; **Штульберг Б.М., Введенский В.Г.** Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000; **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010.

Для выявления особенностей взаимодействия субъектов региональной экономической системы и их функций целесообразно все субъекты сгруппировать в следующие блоки: предприятия и организации различных форм собственности; объекты рыночной инфраструктуры; региональные органы управления (рис. 1.1).

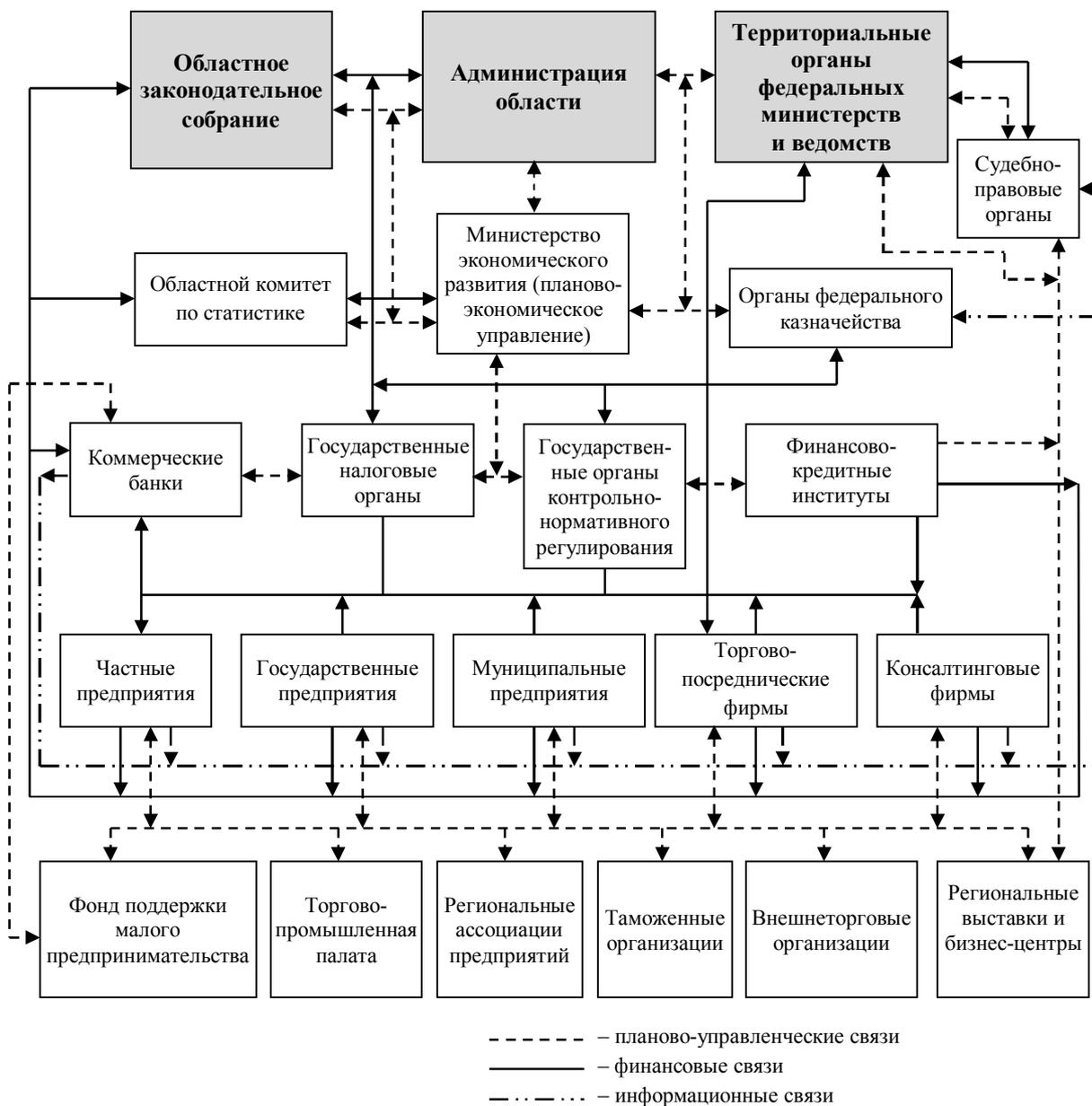


Рис. 1.1. Схема организации планово-управленческих, финансовых и информационных связей субъектов экономики региона

Главной задачей в сфере управления экономикой региона на современном этапе становится объединение имеющихся отдельных элементов в единую систему управления. Отсутствие единой системы управления экономикой региона приводит ко многим негативным последствиям, связанным с нарушением нормального воспроизводства товарных и денежных ресурсов в регионе. Во многих регионах Сибири процессы формирования и развития региональных систем протекают без обоснованного видения целей регулирования со стороны областных и краевых администраций; у руково-

дящих работников региональных органов управления нет четкого представления о концепции управления социально-экономическим развитием региона и основных направлениях ее реализации.

Разрабатываемая концепция должна основываться на материалах долгосрочного прогноза социально-экономического развития региона, включающего прогноз темпов экономического развития, изменений экономической структуры, динамики производства и потребления товаров и услуг, тенденций научно-технического прогресса, межрегиональных рыночных связей, уровня жизни населения и развития социальной сферы и др. Концепция как перспективный документ может обеспечить областные органы управления долговременными ориентирами с учетом альтернатив реализации; определить пути формирования развитых рыночных отношений; выявить социально-экономические, инвестиционные и экологические проблемы развития региона в перспективе и реальные возможности их решения; обосновать формы и методы экономического и правового регулирования региональной экономики.

Разработка концепции управления социально-экономическим развитием региона на уровне области, края, республики и ее практическая реализация может быть возложена на департамент (комитет) по экономике при администрации области, края или при правительстве республики. Это позволит заполнить имеющийся пробел в системе управления и может обеспечить решение следующих задач:

- формирование единой информационной системы анализа и прогнозирования развития региональной экономики;
- создание финансово-экономических условий для развития всех отраслей и повышения эффективности региональной экономики;
- разработка единой экономической и технической политики развития инфраструктуры в регионе;
- координация работы отдельных элементов инфраструктуры в целях решения общерегиональных задач;
- обеспечение пропорционального развития всех подсистем экономики региона;
- создание благоприятного инвестиционного климата в регионе для развития предпринимательской деятельности и привлечения новых инвестиций из других регионов и государств.

Необходимо отметить, что наделение органа управления соответствующими функциями само по себе не может решить всего комплекса проблем экономического взаимодействия субъектов региональной экономики. Решение этих проблем требует разработки адекватного экономического механизма, обеспечивающего реализацию принимаемых управленческих решений.

Современный экономический механизм управления действует в период перехода к экономической самостоятельности региональных систем в условиях укрепления рыночных отношений и передачи полномочий федеральных органов управления на региональный уровень. В связи с этим необходимо использование системы экономических и административных методов, обеспечивающих эффективное развитие экономики в условиях демократизации управленческих функций, действия рыночных механизмов мотивации и при изменении методологии регионального управления.

Модернизация системы управления субъектами Федерации

Разработка нового экономического механизма управления на уровне субъектов Федерации должна основываться на следующих методологических предпосылках.

1. Социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами воспроизводства, и это является основой управления социально-экономическими процессами.

2. В современных условиях происходит тесное взаимодействие вертикальных и горизонтальных управленческих связей и зависимостей на уровне региона. Причем

горизонтальные экономические связи формируются под влиянием воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации, которые в совокупности образуют социально-экономическую среду, обеспечивающую условия эффективного функционирования региональных рынков.

3. Регулирование региональных рыночных отношений и всей социально-экономической среды становится главной задачей региональных органов управления.

4. Для эффективного регулирования рыночных процессов необходимо использование финансово-экономических методов, что обуславливает характер и особенности развития финансовой системы в регионе.

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

При учете этих предпосылок в законодательной деятельности возрастает влияние региональных органов управления на те процессы, которые не могут регулироваться лишь рыночными механизмами. Взаимодействие предприятий и региональных органов управления в этих условиях могут обеспечиваться путем применения последними набора инструментов бюджетного и кредитного регулирования, налогов, цен, а также субсидий и субвенций. При этом в сферу деятельности региональных органов управления входят как проблемы регулирования региональных рынков, так и проблемы развития общественного сектора (развитие здравоохранения, образования, культуры, охраны окружающей среды и др.).

В связи с этим функции региональных органов управления должны быть расширены в сфере регулирования потоков финансово-бюджетных ресурсов, формирования источников долгосрочного и краткосрочного кредитования в целях создания условий для нормального инвестиционного процесса, а также экономического воздействия 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 смогут создавать благоприятные условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов, развития региональной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства.

В осуществлении модернизации системы управления важная роль принадлежит расширению использования методов 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, занятости населения в основных сферах экономики региона, 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 (табл. 1.2).

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

Таблица 1.2

**Особенности управления социально-экономическими процессами
в регионах различного типа**

Типы регионов	Предпосылки развития региона	Преобладающие тенденции развития региона	Преимущественные факторы, влияющие на экономическое развитие	Уровень развития рыночной инфраструктуры	Интенсивность межрегиональных связей
1. Экономически развитые регионы преимущественно индустриальной ориентации	Развитый промышленный потенциал, преобладание производственно-технических товаров в структуре производства	Расширение ассортиментной структуры производства на основе структурной перестройки хозяйства региона	Высокие доходы предприятий и населения, устойчивый спрос на товары, услуги, кредитные ресурсы	Развитая торгово-посредническая, финансово-кредитная, информационная инфраструктура	Широкая ассортиментная структура торговых связей, интенсивные финансовые, информационные связи
2. Экономически развитые регионы преимущественно аграрной ориентации	Развитый аграрный потенциал, преобладание продовольственных товаров в структуре производства	Совершенствование структуры и повышение качества товаров на основе новых технологий производства, хранения, транспортировки продовольствия	Средний уровень доходов предприятий и населения, ограниченный спрос на товары, услуги, кредитные ресурсы	Развитая торгово-посредническая инфраструктура продовольственного рынка	Недостаточно развитая структура торговых, финансовых, информационных связей
3. Развивающиеся регионы с формирующейся структурой хозяйства	Развитый потенциал отраслей специализации, преобладание сырьевых товаров в структуре производства	Увеличение производства продуктов переработки сырья	Высокие доходы предприятий и населения, устойчивый спрос, неразвитая структура предложения товаров и услуг	Формирующаяся торгово-посредническая, финансово-кредитная инфраструктура	Сырьевая структура вывоза продукции, интенсивные финансовые и торговые связи по ввозу товаров
4. Депрессивные регионы	Низкий уровень развития экономического потенциала, преобладание неконкурентоспособной продукции в структуре производства	Повышение конкурентоспособности продукции, изменение структуры производства	Низкий уровень доходов предприятий и населения, слабый спрос на товары, услуги, кредитные ресурсы, ограниченная структура предложения	Низкий уровень развития всех видов рыночной инфраструктуры	Слабая интенсивность всех видов межрегиональных связей
5. Приграничные регионы	Развитый экспортный потенциал, преобладание экспортных товаров в структуре производства	Расширение производства экспортных товаров и внешнеэкономических услуг	Высокие доходы предприятий и населения, устойчивый спрос, развитая внешнеэкономическая деятельность	Развитая внешнеэкономическая, торгово-посредническая инфраструктура	Преобладание международных торговых, финансовых, информационных потоков в общей структуре внешних связей региона

Как показывает зарубежный опыт, одним из важных преимуществ в системе конкурентных позиций может стать формирование благоприятного делового климата в регионе 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 в каждом регионе специальной некоммерческой организации, которая

сможет осуществлять маркетинг социальных и инфраструктурных услуг¹. 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 и реализация маркетинговой программы, направленной на обеспечение высокого уровня жизни, полной занятости населения, на структурную перестройку промышленности, развитие рыночной инфраструктуры.

Маркетинговый подход призван формировать имидж территории, ее собственное место в общественно-экономической системе и узнаваемость для инвесторов, предпринимателей и всех тех, для кого эта территория привлекательна.

Для продвижения территории на инвестиционные рынки, для показа потенциала территории необходима концентрация ресурсов, рассредоточенных по многим ведомствам, и их целенаправленное использование, прежде всего для модернизации и развития инфраструктуры. Разработка стратегии регионального маркетинга должна осуществляться на основе оценки сильных и слабых сторон экономики региона с учетом его экономико-географического положения, расположения производств вблизи емких рынков или источников сырья и т.д.

Основные формы государственного регулирования регионального развития

В новых условиях взаимоотношения региональных органов управления с субъектами региональной экономики должны строиться на принципах экономической самостоятельности, самоуправления и эквивалентности отношений. При этом основными формами реализации государственного регулирования становятся антимонопольное, налоговое, бюджетно-финансовое и контрольно-нормативное регулирование.

➤ Антимонопольное регулирование

Главной целью антимонопольного регулирования на региональном уровне является проведение государственной политики по содействию развитию 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, не выгодных 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 предприятия².

Более трети нарушений связаны с решениями органов представительной и исполнительной власти разных уровней, которые своими актами препятствовали деятельно-

¹ Такие организации уже созданы в ряде регионов России.

² **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. – СПб., 2003.

сти 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 наделянии их особыми правами. Имели место случаи распространения ложных сведений, способных причинить убытки другим хозяйствующим субъектам и нанести ущерб их деловой репутации.

➤ *Налоговое регулирование*

Важную роль в системе управления экономикой региона должно играть налоговое регулирование, обеспечивая действие механизма экономического воздействия на производство, его структуру, динамику и размещение, а также на инновационное развитие. Посредством налогового регулирования возможно стимулировать или ограничивать деловую активность, развитие тех или иных отраслей экономики региона, создавать предпосылки для снижения издержек производства и обращения, для повышения конкурентоспособности предприятий на региональном и внешнем рынке.

Система налогообложения должна составлять основу взаимоотношений региональных органов управления с предприятиями и организациями различных форм собственности, являясь главным экономическим инструментом, при помощи которого могут быть отрегулированы условия взаимодействия администрации с бизнес-структурами, расположенными на территории. При этом система налогов должна строиться на основе единых принципов для всех субъектов хозяйствования, обеспечивать равнонапряженность налогового изъятия, а также 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.

В настоящее время региональные органы управления располагают широким набором экономических инструментов налогового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, но при этом не все возможности используются в практике управления. 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 субъектов рынка. Через систему налоговых льгот и санкций региональные власти в состоянии обеспечить развитие всей рыночной системы региона и ее 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.

➤ *Контрольно-нормативное регулирование, проектное управление*

Среди приоритетных направлений формирования новой системы управления экономикой региона можно выделить: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, со-

крашение вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным органам управления.

Критериями повышения эффективности в условиях новой системы регионального управления 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 новой системы регионального управления должны быть повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, укрепление согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, требуется внедрить систему 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. Отсутствие такого механизма значительно затрудняет достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровнях управления. Его внедрение 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. Практическое применение механизма проектного управления должно быть тесно увязано с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов регионального управления необходимо назначить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для их достижения. В процессе внедрения 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. При этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой региональной политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянный контроль за ходом реализации со стороны руководства субъекта Федерации.

➤ *Бюджетно-финансовое регулирование*

Главным направлением становится внедрение методов и механизмов управления по результату, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Переход к бюджетированию требует инвентаризации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и разработки технологии их предоставления, а также 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.

Обоснование состава функций управления

Внедрение стандартов государственных услуг позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, потребует использования объективных процедур контроля и оценки их деятельности, приведет к снижению дефицитности социально-значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закрепленных в реестрах государственных услуг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Важным направлением формирования новой системы регионального управления является определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику.

Анализ системы регионального управления позволяет сделать вывод о том, что 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, сокращение масштаба их исполнения, передача ряда функций государственного управления рыночным структурам, передача функций регионального управления на муниципальный уровень власти. Это позволит сократить неоправданное 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 модернизация и совершенствование 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 муници-

пальном уровнях. 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.

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволит повысить эффективность регулирования различных видов деятельности. Институты саморегулирования, такие 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.

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 обеспечить реальный доступ к информации о работе государственных и муниципальных органов управления, а также 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 не только нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, но также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Таким образом, региональные органы управления при помощи различных форм и методов регулирования могут обеспечить эффективное развитие экономики региона и расширение 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 эффективного регулирования можно свести к минимуму конфликтные ситуации и их отрицательные последствия и обеспечить социальную защищенность малообеспеченных слоев населения.

1.3. Особенности планово-прогнозной деятельности на региональном уровне управления

Новая система планово-прогнозных документов для управления регионом

Изменение общественно-экономических отношений ставит вопрос о необходимости создания технологии управления, адекватно отражающей новую социальную и хозяйственно-экономическую среду и отношения между ее элементами. Очевидно, что необходима разработка общей концепции управления социально-экономическим развитием регионов всех рангов, так как эффективность системы управления именно на региональном уровне определяет социально-экономический климат и условия проживания населения¹.

¹ 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; **Стратегические приоритеты региональ-**

Одна из важнейших задач модернизации управления общественно-экономическим развитием региона состоит в необходимости обеспечить непрерывность процессов прогнозирования, планирования и мониторинга в общей системе управления. Создание системы планово-прогнозных документов, отражающих особенности современных общественно-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы управления регионом.

Новая система планово-прогнозных документов, обеспечивающих управление социально-экономическими процессами региона, должна включать следующие блоки (рис. 1.2):

- блок экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс, а также выявление экономических кластеров, способных обеспечить повышение конкурентоспособности и рост темпов социально-экономического развития региона;
- разработку концепции социально-экономического развития региона, включающую системные институциональные преобразования и ориентированную на модернизацию и инновационное развитие экономики;
- сценарный блок как методологическую основу прогнозирования долгосрочного регионального развития с учетом внутренних возможностей и угроз внешней среды;
- разработку 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;
- разработку форм и методов региональной политики, управленческих механизмов, системы мониторинга, обеспечивающих практическую реализацию стратегии социально-экономического развития региона.

На этапе диагностики социально-экономических процессов субъекта Федерации необходимо проанализировать региональные пропорции воспроизводства, отражающие 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, становится возможной разработка приоритетов социально-экономической стратегии на региональном уровне.

Приближение к устойчивому развитию экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами инновационного развития и емкостью потенциала региона, спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного хозяйства и коммунально-бытовой сферы и др.

Концепция социально-экономического развития региона должна разрабатываться исходя из комплексного анализа социально-демографической ситуации, производственно-инновационного потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, финансово-кредитного потенциала и перспектив изменения внешних и внутренних факторов в соответствии со сценариями развития экономики региона (рис. 1.3).

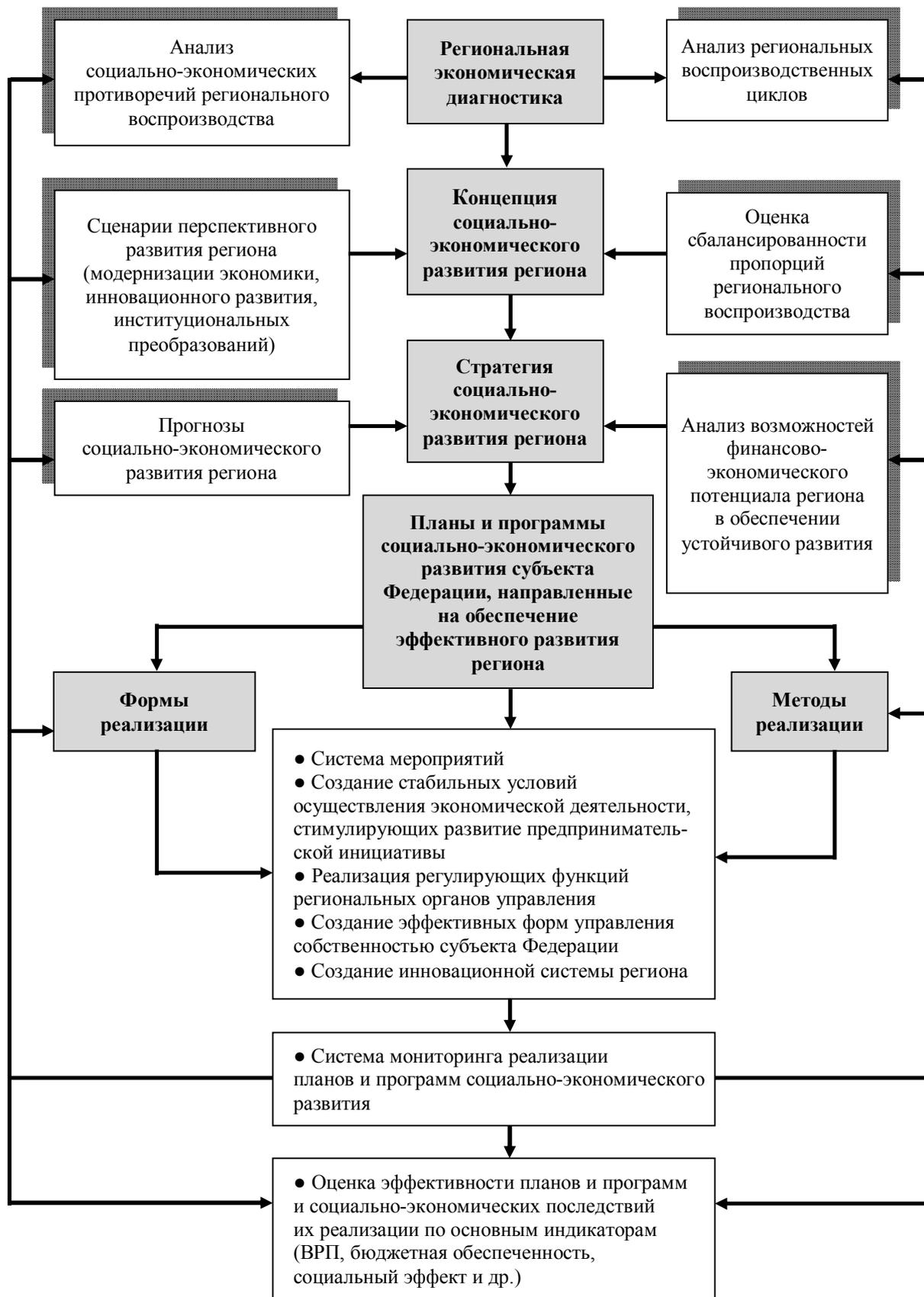


Рис. 1.2. Система планово-прогнозных документов на уровне региона

Прогнозные сценарии развития экономики региона формируются с учетом внешних факторов развития экономики Российской Федерации, направлений федеральной региональной политики, отраслевых и территориальных прогнозов. В сценариях определяются различные варианты инновационного развития экономики региона с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов.

Прогнозы социально-экономического развития региона могут включать количественные и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, инновационного развития, внешнеэкономических связей, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни населения, экологической обстановки, социальной и производственной инфраструктуры и др. Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должен разрабатываться на основе анализа 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.

Главные требования, которым должна отвечать новая система планово-прогнозных документов, 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 бизнес-структур и потенциальных инвесторов относительно уровня социально-экономического развития региона, предпочтительной экономической политики администрации и состояния факторов, определяющих инвестиционный климат (рис. 1.4).

В системе документов, охватывающих прогнозную деятельность, важное место отводится *стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона*. Стратегия – это широкомасштабный план действий, обеспечивающий развитие региона с учетом представлений бизнеса и обычных 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 учетом требований рынка в широком понимании (внутрирегионального, межрегионального и мирового).

Стратегия социально-экономического развития региона должна определять *формы и методы региональной политики*, охватывающие все воспроизводственные региональные процессы и создающие условия для достижения поставленных целей развития. Основные формы 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, обеспечивающих достижение этих целей, оценке возможностей региона в создании таких условий и механизма, обеспечивающего взаимную согласованность всех направлений региональной политики и реализации стратегии.

Механизмы реализации региональной политики социально-экономического развития 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;

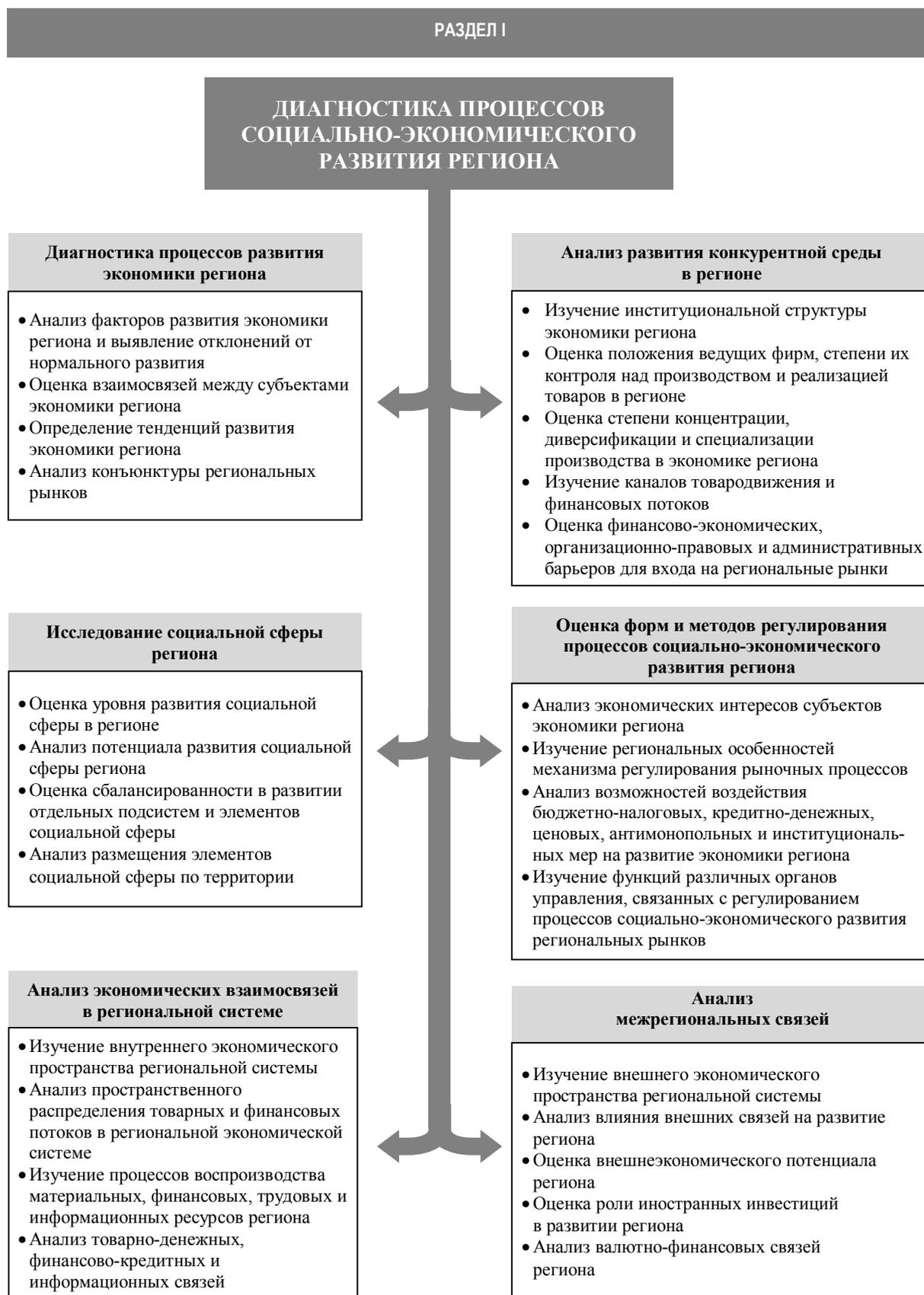


Рис. 1.3. Блок-схема комплексной диагностики процессов социально-экономического развития региона

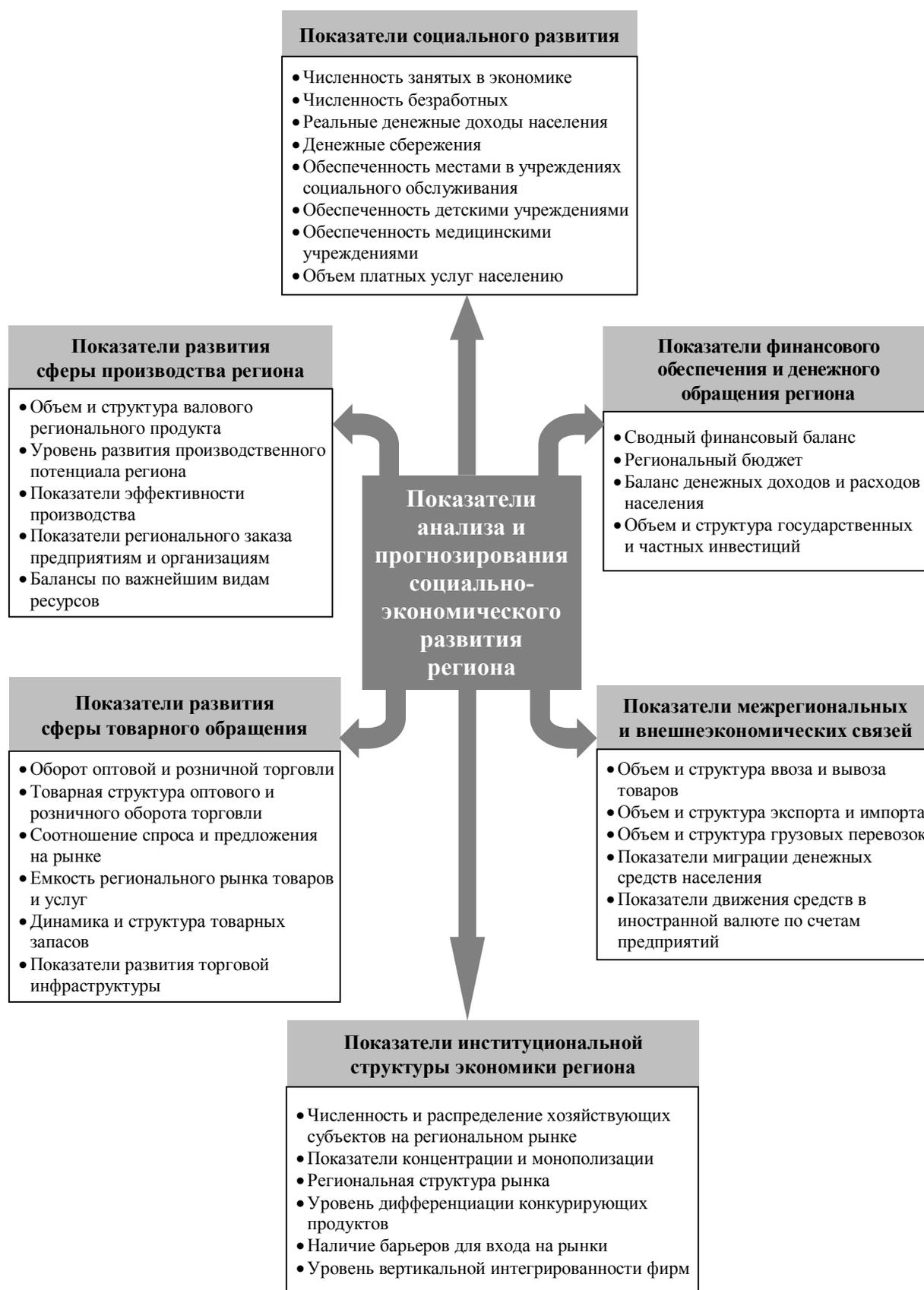


Рис. 1.4. Основные показатели анализа и прогнозирования экономического развития региона

- 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 путем создания благоприятного экономического климата.

Стратегический подход к управлению регионом

Реализация стратегического подхода к управлению на всех уровнях требует усиления программно-целевого метода. Теория программно-целевого подхода хорошо известна, но на практике в полном объеме она применяется достаточно редко, 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 с бизнесом и общественными организациями, которое позволяет отслеживать 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.

Разработка и реализация региональных программ социально-экономического развития предполагает согласование стратегий развития городов и районов с администрацией области и утверждение долговременных нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий, чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учетом долгосрочного развития городов и районов. Учитывая то, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование, и разработка региональных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование. Для привлечения средств и их эффективного использования необходимо широко применять такие методы, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка регионального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие в формировании финансовых ресурсов, транспарентность финансово-экономической и социальной политики.

Разработка долгосрочных стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации является необходимым условием повышения эффективности управления региональным развитием, так как сегодняшние управленческие решения должны быть ориентированы на перспективные цели и должны создавать предпосылки для их достижения в будущем².

Разработка эффективного механизма управления социально-экономическим развитием невозможна без учета пространственного аспекта общественного воспроизводства. Если на федеральном уровне реализации стратегии предполагается регули-

¹ Подробнее см. в работах: **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Управление экономикой региона. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 2001; **Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления** / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2005.

² **Гапоненко А.Л.** Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М., 2001; **Кисельников А.А.** Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск, 2000; **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010.

рование процессов общественного воспроизводства в целях повышения его эффективности за счет 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 Сибири 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 учета закономерностей региональных воспроизводственных процессов при научном обосновании стратегии социально-экономического развития региона.



Рис. 1.5. Факторы, влияющие на процессы рыночной трансформации экономики региона

Формирование стратегии развития региона должно 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 непротиворечивы. Разработка стратегии должна основываться на определенной системе методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального развития.

Разработка стратегии развития региона должна выявить основные факторы, влияющие на процессы рыночной трансформации экономики региона (рис. 1.5). Исходным моментом разработки стратегии является: анализ институциональной структуры экономики региона, пространственной организации форм производственно-экономических связей и др. Такой анализ позволяет оценить эффективность взаимодействия воспроизводственных процессов в системе региональной экономики, эффективность структуры и организации управления, выявить образовавшиеся финансово-экономические диспропорции и узкие места, вскрыть причины их возникновения, определить заложенные в региональной системе позитивные и негативные тенденции.

При разработке стратегии развития региона необходимо исследование альтернатив достижения поставленных целей и задач, что очень важно для учета фактора неопределенности, оценки рисков, повышения надежности и маневренных свойств региональной системы. Формулировка альтернатив перспективного развития региона должна отражать все аспекты развития: финансовый, экономический, производственный, инновационно-технологический, ресурсный, инвестиционный, социальный, пространственный и др., предусматривать различные интенсивности выполнения функций управления, должна быть увязана с реальными возможностями развития производства и социальной сферы в регионе. 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 (альтернативные тенденции специализации и универсализации инфраструктурных объектов, альтернативы пространственной организации инфраструктуры) и др.

Конечной целью стратегии развития региона является создание благоприятных условий жизни, обеспечивающих привлекательность региона для населения и для инвестиций. Достижение такой цели требует учета имеющегося экономического потенциала, приоритетных направлений развития, точек роста и разработанных инвестиционных проектов, принятия управленческих решений для создания условий реализации стратегических задач, формирования среды, обеспечивающей развитие партнерских отношений между властью, бизнесом и местным сообществом, наличия системы мониторинга реализации стратегии и последовательного достижения цели.

Более детально должен быть проработан первый этап, 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 учетом выполнения задач первого этапа.

Для обеспечения преемственности этапов стратегии и непрерывности ее 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, а также средств, поступающих в результате реализации на территории региона федеральных программ.

Научный уровень стратегии развития региона во многом зависит от полноты и содержательности накопленных знаний и информации, их соответствия требованиям всестороннего обоснования тенденций и закономерностей развития экономики региона и повышения эффективности и надежности принимаемых управленческих решений. В связи с этим в круг задач разработки стратегии должны быть включены: оценка социально-экономических процессов региона на основе количественных и качественных индикаторов; оценка полученной информации с точки зрения развития различных субъектов региональной экономики – власти, бизнеса, населения; интегральная финансово-экономическая оценка, учитывающая взаимодействие и взаимозависимость отдельных сфер экономики региона; количественная и качественная характеристика региональной системы в целом и ее элементов и прогнозирование возможных изменений. Эти оценки позволяют судить, при каких количественных и качественных характеристиках достигаются оптимальные условия развития региона, и могут быть использованы для определения альтернатив перспективного развития региона.

При разработке 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. Учет 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 учетом 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.

Анализ тенденций социально-экономического развития регионов Сибири показывает, что в условиях рыночного механизма предъявляется ряд новых требований к стратегии, которая должна обеспечивать процесс расширенного воспроизводства, балансировать пропорции региональной экономики, стимулировать инновационное развитие, повышение конкурентоспособности, эффективное взаимодействие субъектов региональной системы посредством 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 эффективное 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 ее 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 в направлении развития непромышленной сферы 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.

1.4. Экономические интересы субъектов региональной экономики и их учет в управлении

Исследование и разрешение противоречий разных групп субъектов региональной экономики

Управление социально-экономическим развитием региона должно осуществляться с учетом интересов субъектов региональной экономики, включая бизнес-сообщество, органы управления, общественные организации и др. Поэтому одним из элементов процесса управления 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.

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

Для успешной реализации целей и задачи развития региональной системы важно своевременно разрешать *социально-экономические противоречия*, возникающие на стыке отдельных стадий воспроизводства. Речь идет 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, созданию рабочих мест и увеличению доходов населения региона.

Данная проблема связана также с *противоречием между развитием сфер производства товаров и услуг*. Если сфере производства товаров присущ открытый характер функционирования, обусловленный адекватным механизмом формирования необходимых для этого ресурсов, то сфера услуг является высоколокализованной. Она рассчитана на формирование и использование ресурсов в границах региональной системы, и это повышает уровень требований к системе управления региональным развитием.

Для обеспечения эффективного развития региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявить ситуации, возникающие при пересечении различных интересов, чтобы предупредить конфликты и связанные с ними отрицательные последствия. Это важно и для выработки политики эффективного взаимодействия региональных органов власти и бизнеса в решении общих проблем и объединения сил для практической реализации задач экономического и социального развития региона.

Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать в процессе управления на региональном уровне, может быть сведено в три группы (табл. 1.3):

- федеральные интересы, связанные с задачами реализации федеральных программ и развития экономики страны;
- региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития региона в целом и его активного участия в межрегиональном взаимодействии при решении государственных проблем;
- интересы предприятий и организаций различных форм собственности, получающие выражение в осуществлении внутри- и межрегиональных связей, формировании региональных рынков и развитии рыночной инфраструктуры.

Экономические интересы, связанные с деятельностью предприятий и организаций, регламентированы действующим механизмом, поэтому взаимодействие в этой области обеспечено системой правовых инструментов, гарантирующих надежность выполнения взаимных обязательств. Другая ситуация возникает при решении социально-экономических задач общерегионального характера. В этой области нет четких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения регионального управления необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Наиболее типичными для регионального управления являются следующие формы взаимодействия интересов: межфирменное взаимодействие и финансово-экономическая интеграция, межрегиональное взаимодействие, сочетание корпоративных и территориальных интересов. Они сложились в силу особенностей функционирования различных систем: отраслей, регионов и корпораций. Каждая из перечисленных систем формируется с учетом достижения долговременных целей. Перечисленные системы – структурно организованные объекты управления. Наличие в каждой из них механизмов регулирования внутрисистемных отношений позволяет установить долговременные, устойчивые финансово-экономические связи. Оценка этих отношений с точки зрения рыночных принципов позволяет говорить о целесообразности взаимодействия экономических интересов.

Для интеграции этих интересов необходимы:

- механизм, обеспечивающий взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона;
- экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении поставленных целей и решении задач на каждом этапе развития;
- мониторинг экономических отношений и разрешение возникающих разногласий отдельных субъектов региональной экономики;
- условия, обеспечивающие адаптацию экономических интересов к существующей технологии регионального управления.

Таблица 1.3

Матрица интересов субъектов региональной экономики

Субъекты	Снятие экологической нагрузки	Развитие производственной инфраструктуры	Развитие социальной инфраструктуры	Рост федеральных налогов на доходы предпринимателей	Рост региональных и местных налогов	Рост налога на доходы физических лиц	Рост федеральных дотаций	Разгосударствление и приватизация	Рост кредитных ставок	Участие в реализации федеральных программ	Прямое участие во внешнеэкономических связях
1. Федеральные органы власти	–	–	–	+	–	+	–	–	+	+	–
2. Администрация государственных предприятий	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
3. Акционерные и частные компании	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
4. Субъекты финансового рынка	–	–	–	–	–	–	+	+	+	+	+
5. Региональные органы власти	+	+	+	–	+	+	+	+	–	+	+
6. Работники государственных предприятий	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
7. Предприниматели	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
8. Работники бюджетных организаций	+	+	+	+	–	–	+	+	–	+	+
9. Неработающее население	+	+	+	+	+	+	+	+	–	+	+

Управление социально-экономическим развитием регионов представляет собой процесс постоянного разрешения противоречий между различными структурами общественно-экономической системы, возникающих из-за различия интересов этих структур и общей ограниченности ресурсов, используемых структурами для достижения своих интересов.

Социально-экономическое благополучие региона: приоритетные задачи и факторы укрепления

Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития объективно отражали интересы населения, необходимо, чтобы их обоснование опиралось на взаимодействие с местным сообществом. 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 населением решений органов власти и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определение социальных приоритетов развития может быть сделано только совместными усилиями населения и администрации, которые могут быть положены в основу экономических расчетов.

Опыт европейских стран и США 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 определенные мероприятия. Значительная часть средств, которая используется для решения социальных проблем, концентрируется во внебюджетных фондах. Общая расчетная величина внебюджетных фондов, которые образуются на территории, вполне сопоставима с доходами бюджета.

Одним из важнейших принципов программно-целевого подхода 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, которая направляется 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 социальных программ предполагает:

- согласование стратегии 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 учетом долгосрочного развития городов и районов области;
- учитывая, 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 до 60% 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 и в других секторах экономики¹.

Разрешение этих противоречий выходит далеко за рамки самих северных регионов и связано с созданием взаимосвязанной системы управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и первоочередным решением таких неотложных проблем, как изменение макроэкономической политики, формирование системы плано-прогнозных разработок и программ развития 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 либо объединяет интересы всех субъектов социально-экономических процессов, протекающих в регионе, либо порождает противоречия между ними. Вместе с тем они создают предпосылки для нормализации социально-экономического развития региона. Нормализация финансовой ситуации, как необходимое условие преодоления кризиса, означает способность региона устойчиво воспроизводить финансовые ресурсы и привлекать их на свою территорию.

Реалистическая 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 модели регионального управления;
- четко 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 комплексного социально-экономического развития;
- в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новую модель регионального управления.

¹ **Сибирь** в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск, 2008; **Стратегическое управление пространственным развитием субъектов Федерации и городов Сибири** / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2009.

Отсюда следует, что переход к новой модели 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 экономического и социального развития региона обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокую надежность и качество 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 управления с широким использованием новых информационных технологий.

В дальнейшем на основе реализации новой модели регионального управления станет возможным:

- ◆ принимать решения, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона;
- ◆ заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономического потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгоду 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.

Разработка стратегических документов развития субъекта Федерации может стать той общей платформой, движение которой призвано обеспечить взаимовыгодное развитие бизнеса и территории в интересах населения региона.

Таким образом, формирование новой модели регионального управления должно основываться на долговременной стратегии с учетом особенностей на разных этапах развития.