

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших функций государства является обеспечение удовлетворения общественных потребностей.

К услугам, которые необходимы всему обществу и должны быть доступны всем гражданам, относятся: бесплатное всеобщее образование, здравоохранение (в пределах такого минимума, который государство может обеспечить), фундаментальная наука, радио и телевидение общего пользования, вооруженные силы и охрана порядка. К имуществу, дающему гражданам страны общественные блага, принадлежат, например, шоссе, мосты, национальные парки и заповедники, городские улицы, площади и пр.

Если эти объекты государственные, то содержатся за счет налогоплательщиков, и плата за пользование ими не берется. Такое имущество на балансе государства не является капиталом, приносящим доход, и статистика не включает его в сектор предприятий.

К категории общественных благ относятся также услуги более широкого спектра отраслей, которые составляют производственную и социальную инфраструктуру современной экономики (электроэнергетика, газоснабжение, водоснабжение, тепловое хозяйство больших городов, почтовая и телефонно-телеграфная связь, железные дороги и городской общественный транспорт). Эти услуги не бесплатны, но они должны быть доступны для всех граждан и всех предприятий. Между тем данные виды деятельности относятся к отраслям «естественной монополии», предприятия которых в большинстве стран находятся в государственной собственности.

В современной смешанной экономике на основе двух основных форм собственности — частной и государственной — действуют частные предприятия (индивидуальные и коллективные), государственные (имущество которых полностью принадлежит государству) и смешанные, где имущественные права государства и частных вкладчиков сочетаются в той или иной пропорции (третий сектор).

Из особенности природы общественного блага следует, что субъект потребляет его вне зависимости от того, оплачивает он издержки его производства или нет. Это означает, что возможна ситуация, когда ни один потребитель общественного блага не станет добровольно финансировать его производство, а следовательно, при частной организации производства таких благ они производить не будут (или в лучшем случае будет наблюдаться их дефицит).

Соответственно к государственному сектору экономики относятся государственные предприятия, организации и учреждения.

В отличие от государственного сектора государственная собственность — это материальное и нематериальное имущество, находящееся в распоряжении государства. Из сказанного ясно, что количественные оценки государственного сектора и государственной собственности в реальности могут существенно различаться.

Раздел I. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ

Введение

Одним из существенных факторов обеспечения экономической безопасности общества является эффективное государственное управление.

Для улучшения ситуации требуется дальнейшее сокращение масштабов государственного сектора и совершенствование системы государственного управления, неотъемлемой частью которого являются рационализация инфраструктуры, увеличение масштабов государственно-частного партнерства, расширение практики применения аутсорсинга, аутстаффинга, лизинга, сетей и других современных инструментов управления.

Сегодня эффективная экономика требует наличия соответствующей производственной, институциональной (в которую входит система государственного управления), социальной и информационной инфраструктуры — комплекса организаций, обеспечивающих необходимые условия расширенного воспроизводства.

Межрегиональная интеграция — изменение субъектного состава путем его укрупнения как фактора оптимизации управления более эффективной социально-экономической политики. Оптимизация государственно-территориального деления страны рассматривается как одна из задач реформирования федеративных отношений. Усиление центра в контексте формирования федеративных отношений по линии центр–регион рассматривается в ФКЗ-№6 как дополнительный правовой рычаг Президента РФ в виде инициативы и окончательного решения в вопросе формирования политики межрегиональной интеграции: ликвидация «матрешечных» субъектов РФ, присоединение бедствующих «национальных» автономий к крупным субъектам-донорам. Прошедшие референдумы и процедуры создания новых субъектов РФ дали положительные результаты по формированию Камчатского и Иркутского краев. В Совете Федерации Федерального Собрания создана Рабочая группа по изучению практики реализации федеральных конституционных законов об образовании в составе РФ новых субъектов Федерации.

Важнейшим шагом в контексте реформирования федеративного устройства в России является межрегиональная интеграция: изменение субъектного состава путем его укрупнения. Субъекты Федерации, — как подчеркнул Президент РФ В.В. Путин, — объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной со-

циально-экономической политики, в конечном счете, ради благосостояния людей. Процесс этот крайне непростой, изобилующий «подводными камнями», но иначе не получается сконцентрировать ресурсы для управления огромной и уникальной по своему составу территорией [1].

Действительно, управление 89 субъектами Российской Федерации становится малоэффективным, соответственно, изменение субъектного состава, укрупнение регионов являются основой для обеспечения большей эффективности управления.

Возникающие противоречия между возможностями и современными требованиями к научно-методическому аппарату рационализации инфраструктуры системы государственного управления обуславливают актуальность, теоретическую и практическую значимость его развития в интересах повышения эффективности обеспечения экономической безопасности России.

1. Нормативно-правовая база исследования

Вступивший в действие с 1 января 2006 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает всю полноту ответственности за проведение реформирования местного самоуправления на региональные органы власти и управления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам. Этот принцип вытекает из ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов регламентируется ст. 72 Основного закона Российской Федерации, предусматривающей 14 направлений законодательной и правоприменительной деятельности, в том числе «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72).

Проведенный анализ Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позво-

лил сформулировать принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Установление общих принципов организации местного самоуправления Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» весьма важно по следующим соображениям. Нормы в Конституции Российской Федерации (в том числе нормы-принципы) требуют, как уже отмечалось, дальнейшей конкретизации в законах. Конституционные нормы, как правило, не предусматривают санкции за их нарушения, вследствие чего необходима их детализация, установление правовых средств охраны местного самоуправления. Лишь при этом условии нормы Конституции в полной мере приобретают характер субъективных прав органов местного самоуправления и получают всестороннее применение на практике.

Анализ Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и юридической литературы позволяет сформулировать следующие принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации наделение этими полномочиями осуществляется только законом (ч. 2 ст. 132). Но так как определение правового статуса местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, передача или делегирование полномочий осуществляются федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам. Этот принцип вытекает из ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов регламентируется ст. 72 Основного закона Российской Федерации, предусматривающей 14 направлений законодательной и правоприменительной деятельности, в том числе «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72).

3. Объем передаваемых или делегируемых полномочий должен иметь свои пределы и может касаться лишь некоторых государственных пол-

номочий¹. Неслучайно в Конституции Российской Федерации говорится об отдельных государственных полномочиях. Критерием формирования и определения объема полномочий любого уровня власти должна быть эффективность решения определенного круга общественно значимых проблем именно на этом уровне власти².

4. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для российской политики и практики условие, гарантирующее само осуществление указанных полномочий. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставленных местным бюджетам субвенций из соответствующих вышестоящих бюджетов (ч. 5 ст. 19).

5. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неопределенный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий (ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

6. Не допускается наделение органов местного самоуправления полномочиями органов судебной власти и органов прокуратуры, а также иными, связанными с обеспечением государственной целостности и безопасности Российской Федерации.

7. Государство оставляет за собой право контроля за реализацией этих полномочий. Такой контроль означает возможность для соответствующих государственных органов давать указания, оценивать решения, принимаемые органами местного самоуправления, не только с точки зрения законности, но и по мотивам целесообразности.

В связи с этим не должно быть оставлено без внимания существенное требование Европейской хартии местного самоуправления (ст. 8) о том, что любая форма контроля над органами местного самоуправления должна осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые эти вмешательства имеют в виду защитить.

Кроме того, муниципальные правовые акты в части осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полно-

¹ Шеремет К.Ф. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М. : Юридическая литература, 2004. С. 565.

² Собянин С.С. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспектива развития // Полития. Местное самоуправление. М., 2003/2004. С. 31.

мочий могут быть отменены уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов³.

Органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или их должностными лицами отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

8. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением (ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

В целях реализации указанной нормы и во исполнение Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации 23 мая 2005 г. утвердило Правила финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации⁴.

9. Исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены в порядке, установленном законодательством, является их обязанностью⁵.

Совокупность этих принципов определяет объем и содержание не только правового института наделения отдельными государственными полномочиями в целом, но и сам порядок делегирования государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации.

³ СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

⁴ СЗ РФ. 2005. N 22. Ст. 2127.

⁵ Это принципиальное положение было зафиксировано в Федеральном законе, принятом Государственной Думой Российской Федерации 27 октября 1999 г. «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации».

Сформулированные принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями позволяют сделать определенные выводы. Они касаются перспектив дальнейшего развития института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Ситуация в этой сфере такова: идет процесс развития и укрепления этого юридического института, укрепляется правовая основа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Возрастает вместе с тем ответственность принципиально иного вида — взаимответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В связи с перераспределением функций между центром и субъектами Федерации в органах управления последних неизбежны глубокие структурные преобразования, создание новых управленческих органов, учитывающих особенности восприятия региональных организационных отношений. Они укладываются в следующие функциональные направления:

- поддержание производства на еще жизнеспособных действующих предприятиях;
- обеспечение регулируемого свертывания экономически бесперспективных производств;
- организация рациональных хозяйственных связей предприятий региона в интересах последнего путем возможной интеграции усилий предприятий различных территориальных образований;
- обеспечение устойчивости функционирования основных систем жизнеобеспечения;
- недопущение технологических и экологических катастроф;
- изменение рыночной структуры путем поддержки предпринимательства;
- поиск потенциальных инвесторов, организация получения и эффективного использования иностранных кредитов;
- формирование региональной системы институциональных инвесторов, внебюджетных источников, способных собрать накопления и эффективно обращать их в инвестиции;
- активное продвижение на зарубежные рынки товаров местных экспортеров;
- создание налоговой системы, учитывающей ее трехуровневую организацию.

При возрастающем значении региональных организационных форм и функций управления в субъектах Федерации и их региональных цен-

трах необходимо обновлять структуру органов управления в соответствии с происходящими изменениями.

Это касается всей системы органов управления, занимающейся региональной политикой. Очевидно, что аппарат Президента РФ является центром этой работы.

В то же время необходимо иметь специальный исполнительный аппарат в Правительстве РФ, который может и должен систематически осуществлять региональную политику. Таким органом в настоящее время является Министерство по делам национальностей и федеративных отношений. Его эффективность может быть повышена, если главной целью деятельности министерства будет стратегическая работа по налаживанию федеративных основ взаимодействия Федерации, ее субъектов и местного самоуправления (как по вертикали, так и по горизонтали).

В России для обеспечения действенности принципов управления по вертикали и горизонтали нужна система органов представительной и исполнительной власти: от президентской до муниципальной, при которой верховенство федерального законодательства должно найти отражение в уставах и положениях о республиканских, краевых и областных структурах власти, а также в законодательных актах органов самоуправления (муниципалитетов) на местах. При этом нужно руководствоваться комплексным подходом к решению всех экономических проблем на различных уровнях управления.

Функции регионального менеджмента как конкретные формы воздействия на экономические, социальные, экологические, политические и другие процессы в регионе можно дифференцировать по назначению и содержанию. Многообразие функций регионального менеджмента опосредуется широким кругом его задач. При этом выделяют следующие основные функции: целеполагание, регулирование и стимулирование.

Реализация функции целеполагания обусловлена необходимостью осуществления научного прогнозирования социально-экономического развития региона и разработкой региональных целевых программ. Учитывая, что главной целью социально ориентированной рыночной экономики является воспроизводство условий, обеспечивающих высокий уровень жизнедеятельности человека, функция целеполагания реализуется в процессе экономической и социальной трансформации хозяйства региона, обоснования направлений его реструктуризации. Функция регулирования в региональном менеджменте реализуется в основном в системе объектов, относящихся к государственной собственности субъектов Федерации, а также объектов федеральной собственности, переданных в собственность регионов. В реализации функции регулирования могут

использоваться методы прямого и опосредованного воздействий. В условиях перевода хозяйства регионов на рыночные отношения особое место в региональном менеджменте отводится функции стимулирования. Это связано, прежде всего, с ограниченностью использования в региональном менеджменте методов непосредственного воздействия. В многоукладном хозяйстве региона функционируют предприятия и организации, относящиеся к самым разным формам и видам собственности — федеральной, региональной, муниципальной, коллективной, частной и др. Но методы непосредственного воздействия регионального менеджмента правомерны лишь в отношении объектов региональной собственности. Для всех других объектов эффективными могут быть только методы опосредованного воздействия, и прежде всего, стимулирования деятельности субъектов хозяйствования.

Сущность функции стимулирования заключается в целенаправленном воздействии субъекта управления на социально-экономические процессы региона через опосредованное воздействие на все объекты, функционирующие на территории региона. Рассматривая функциональную структуру регионального менеджмента, следует хотя бы кратко остановиться на проблеме взаимодействия функций субъектов управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Перераспределение и взаимодействие функций указанных субъектов управления осуществляется на основе принципа выделенной компетенции.

Суть этого принципа состоит в наделении каждого субъекта управления точно очерченными функциями, которые законодательно закрепляются за ним. При этом для реализации каждой функции закон устанавливает соответствующие объемы ресурсов и их источники. Кардинальное отличие принципа выделенной компетенции заключается в том, что если в российской практике разграничение функций осуществляется между различными сферами деятельности и между различными отраслями хозяйства, то в зарубежной каждый субъект хозяйствования наделяется определенной компетенцией в сфере деятельности или в каждой отрасли хозяйства.

Необходимость реализации принципа выделенной компетенции обусловлена ограничивающими факторами рыночного регулирования регионального и муниципального хозяйства. Региональный и муниципальный менеджмент сами по себе не гарантируют социально-экономическую стабильность в стране, не устраняют дифференциации уровней и качества жизни населения регионов и муниципальных образований. В этих условиях принцип выделенной компетенции становится одним из эффективных инструментов реализации государственной региональной социально-экономической политики.

2. Государственная инфраструктура управления. Принципы и методы государственного управления инфраструктурой

Приоритетными направлениями государственной политики России являются повышение благосостояния населения, укрепление единства государства, развитие общенационального рынка, рост эффективности экономики в целом. Необходимым условием достижения поставленных целей является уменьшение различий в уровне развития территорий. Однако в современной России в процессе рыночных реформ усиливается и без того значительная территориальная дифференциация. Аналогичная ситуация складывается и на региональном уровне. Как показывает анализ, дифференциация субъектов РФ весьма значительна. Для решения проблемы территориальной дифференциации от региональных органов власти требуется осуществление политики, направленной на сближение муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, а также преодоление тенденций усиления социального неравенства. Этим обуславливается необходимость разработки системы организационно-экономических механизмов территориального развития, основывающихся на интеграции экономического пространства, что способствует развитию единого рынка, повышению уровня жизни населения и конкурентоспособности регионов.

Экономическая дифференциация территории, ее специализация на производстве тех видов продукции, для которых она располагает наилучшими предпосылками, приводит к формированию территориально-экономических зон и системы взаимодействия между ними, что позволяет обеспечивать развитие всего региона в целом. Проведение типологизации муниципальных образований является необходимым условием оценки социально-экономического развития территории и позволяет создать информационную базу для принятия управленческих решений органами государственной власти и управления.

В связи с этим выделяются следующие проблемы пространственного развития:

1. Устаревшая система расселения и ее неэффективная пространственная организация, а также архаичная система управления данными процессами. Из неэффективных пространственных структур стали вымываться ресурсы и, в первую очередь — человеческие.

2. Форма и темп интеграции в глобальный рынок — как один из определяющих факторов развития области. Регион занимается поиском места в более широкой, чем национальной, системе мирового разделения

труда. В настоящий момент область закрепились в положении крупного экспортера продукции черной металлургии и химической промышленности, и необходимо усиление диверсификации поставок на внешний рынок и развитие несырьевого сектора.

3. Сложившаяся система государственного управления не позволяет обеспечить достаточные темпы социально-экономического роста регионов и развития страны.

Одной из наиболее сложных задач является выработка единой концепции государственно-частного партнерства в экономическом пространстве. Отметим, что вопросы о понятии и сущности отношений государственно-частного партнерства трактуются в зарубежной практике многозначно, зачастую противоречиво и не охватываются каким-либо одним определением. Среди факторов, определяющих взаимоотношения государства и бизнеса в разных странах, выделяют особенности конституционного строя, институциональной среды; политический режим.

На сегодняшний день важное значение имеет создание основ правового регулирования государственно-частного партнерства в субъектах РФ, необходимых для запуска разнообразных механизмов конструктивного взаимодействия бизнеса и государственной власти. Это важно, поскольку сотрудничество такого рода выступает неотъемлемым условием нормального функционирования современной рыночной экономики.

Вместе с тем идея подготовки специального закона о государственно-частном партнерстве уже выдвинута и активно обсуждается. В частности, данная проблема явилась предметом рассмотрения на прошедшем 21 мая 2008 г. в ИЗиСП Круглом столе на тему «Государственно-частное партнерство: проблемы, тенденции, перспективы» [5, с. 156—166].

По причине отсутствия специального закона о государственно-частном партнерстве субъекты РФ обладают ограниченными возможностями в самостоятельном регулировании. В юридической литературе достаточно активно обсуждается оптимальная схема правового регулирования государственно-частного партнерства на уровне специального закона субъекта РФ. Необходимость такого закона вызвана тем, что нормативные акты, регулирующие инвестиционные процессы, приняты во всех регионах относительно давно и не учитывают актуальных возможностей проектного финансирования государственно-частного партнерства [2, с. 36].

В отсутствие соответствующего федерального закона государственно-частное партнерство может выражаться в различных правовых формах. Иначе говоря, существует определенный спектр юридических конструкций, позволяющих осуществлять такое партнерство государства и частного инвестора. Это может быть строительный подряд для госу-

дарственных нужд, аренда государственного имущества, доверительное управление государственным имуществом, соглашение о разделе продукции и ряд иных правовых форм [4, с. 49].

На сегодняшний день специальным Федеральным законом, предмет регулирования которого составляют непосредственно отношения в области государственно-частного партнерства, является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», который достаточно подробно регламентирует основания и порядок заключения, а также реализации концессионных соглашений, являющихся одной из форм реализации государственно-частного партнерства. Прямые инвестиции, связанные с использованием недвижимого имущества, созданием инфраструктурных проектов и развивающиеся на основе государственной или муниципальной собственности, облакаются в форму концессионных соглашений, поскольку данная договорная форма позволяет сбалансированно распределить права и обязанности между государством и инвестором [3, с. 19].

В соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях» органы государственной власти субъектов РФ обладают следующими полномочиями в части реализации концессионных соглашений:

а) субъект РФ в лице уполномоченного органа государственной власти вправе выступать одной из сторон концессионного соглашения (концедентом) (ч. 1 ст. 5 указанного закона). Таким образом, уполномоченному органу субъекта РФ предоставляется право принимать решение о заключении концессионных соглашений, заключении, изменении и прекращении действия концессионных соглашений в отношении объектов концессионного соглашения, права собственности на которые принадлежат субъекту РФ. Также законом субъекта РФ отдельные права и обязанности концедента могут передаваться уполномоченным органам и юридическим лицам;

б) орган государственной власти субъектов РФ вправе формулировать дополнительные условия концессионного соглашения, предусмотренные ч. 2 ст. 10 указанного закона.

На сегодняшний день специальные законы, посвященные государственно-частному партнерству, приняты лишь в нескольких субъектах РФ (Санкт-Петербург, Республика Алтай, Дагестан, Калмыкия, Ставропольский край, Кемеровская, Томская, Челябинская области).

Указанные законы, как правило, включают в себя общие положения, а также порядок реализации механизмов государственно-частного партнерства. Во всех законах находят свое отражение следующие вопросы: цели и задачи государственно-частного партнерства, принципы государ-

ственно-частного партнерства, стороны государственно-частного партнерства. В отсутствие в настоящий момент законодательного определения государственно-частного партнерства субъекты РФ самостоятельно формулируют его в собственных законодательных актах.

К основным принципам регионального управления и формирования единого экономического пространства относятся децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принцип выделенной компетенции:

1. Суть принципа децентрализации заключается в перемещении принятия решений от центральных органов управления к агентам рынка. Этот принцип ограничивает монополию регионального менеджмента на всевластие, обеспечивает экономическую свободу субъектов хозяйствования в регионе и полицентрическую систему принятия решений, а также делегирование функций управления сверху вниз.

2. Принцип партнерства предполагает отход от жесткой иерархической соподчиненности по вертикали. Он диктует правила поведения объектов и субъектов регионального управления в процессе их взаимодействия как юридически равных партнеров.

3. Принцип субсидиарности заключается в выделении финансовых ресурсов под заранее определенные цели. Он реализуется в региональном менеджменте через формирование механизмов перераспределения финансовых ресурсов в целях обеспечения минимальных государственных социальных стандартов для всего населения региона, а также минимальной бюджетной обеспеченности.

4. Содержанием принципа мобильности и адаптивности является способность системы регионального управления чутко реагировать на изменения внешней среды. Этот принцип проявляется через постоянную трансформацию функциональной и организационной структур регионального менеджмента, позволяющую субъектам управления адаптироваться к быстро меняющимся рыночным условиям функционирования.

5. Принцип выделенной компетенции (в отличие от принципа разграничения функций) состоит в дифференциации функций не между сферами регионального управления, а внутри них. По такому принципу осуществляются перераспределение функций субъектов федерального, регионального и муниципального управления, а также ресурсное обеспечение реализации каждой функции.

Методы регионального менеджмента также обусловлены системой рыночного хозяйства региона. Под методами регионального менеджмента принято понимать совокупность приемов и средств воздействия на хозяйствующие субъекты региона. В практике регионального менеджмента

используются два основных метода: метод прямого (непосредственного) воздействия на субъекты хозяйствования и метод опосредованного воздействия. Первый из них в большей мере касается объектов, относящихся к собственности субъектов Федерации, второй по всем другим объектам.

Задачи регионального менеджмента многообразны и обусловлены особенностями переходного периода.

В число основных задач регионального менеджмента входят:

- обеспечение расширенного воспроизводства условий жизнедеятельности населения региона, высокого уровня и качества жизни;
- экономическая и социальная трансформация хозяйства региона, анализ, прогнозирование и программирование регионального развития;
- оптимизация финансовых потоков, формирование условий и механизмов укрепления экономической базы региона и муниципальных образований;
- обеспечение экологической безопасности в регионе, защита окружающей среды;
- формирование и реализация структурной, инвестиционной и научно-технической политики в регионе, создание и развитие рыночной инфраструктуры.

В качестве целей социально-экономического развития региона используются такие, как увеличение доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, снижение уровня нищеты, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни.

Соответственно целям развития регионов строится система критериев (характеристик развития) и показателей, которые измеряют эти критерии. Несмотря на некоторые различия между странами и регионами в иерархии ценностей и в целях развития, международные организации оценивают степень развития стран и регионов по некоторым универсальным интегральным показателям. Одним из таких показателей является индекс развития человека, разработанный в рамках Программы развития ООН. При этом для расчета используются три показателя экономического развития:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода.

Выделяют долгосрочные и краткосрочные цели и соответствующие им критерии экономического развития страны. Среди долгосрочных це-

лей — становление и развитие постиндустриального общества, создание рабочих мест высшей квалификации для будущих поколений, повышение уровня жизни всех граждан страны, включая уровень здравоохранения, образования и культуры. В качестве краткосрочных целей можно рассматривать преодоление кризиса и достижение конкретных величин прироста ВВП в следующем году, квартале, месяце и пр.

На уровне региона можно рассматривать следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП (абсолютная величина на душу населения) и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения, продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей, уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами скорой помощи; качество предоставляемых медицинских услуг);
- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса; обогащение культурной жизни людей.

Все возможные методы воздействия региональной администрации на ход экономического развития можно сформулировать так:

- создание в регионе благоприятных общих условий для развития деловой активности, регулирование деловой активности;
- прямая кооперация администрации региона и бизнеса;
- создание благоприятных общих условий для развития деловой активности. К таким условиям следует отнести рыночную инфраструктуру, наличие земли и соответствующих прав на нее для развития новых видов экономической активности, хорошо развитые транспорт, связь, офисное хозяйство и др.;
- традиционными являются активные действия по созданию и укреплению инфраструктуры, которая является базовой для всех видов бизнеса: дороги, телефон, городские вокзалы, аэропорт и пр.

Функционирование и развитие регионального хозяйственного комплекса происходит не обособленно, а во взаимосвязи с другими регионами, внешним миром. Отношения с этими регионами являются торговыми и экономическими.

Межрегиональные экономические связи представляют собой систему экономических отношений и интересов регионов, которые развиваются в процессе деятельности общественного производства.

Эти связи обусловлены общественным разделением труда, спецификацией и размещением производства по территориям, в том числе в зависимости от природно-географических условий и источников сырья, развитости инфраструктуры и степенью обеспеченности качественными трудовыми ресурсами.

Межрегиональные связи представлены на следующих основных уровнях:

- на уровне отдельных предприятий, организаций, фирм, а также граждан, осуществляющих внешнерегиональные экономические операции;
- на уровне производственных комплексов, отдельных отраслей производства и межотраслевых комплексов;
- на уровне регионов.

Основными формами этих межрегиональных экономических связей являются: материальный товарообмен результатами производства; взаимовыгодное воспроизведение регионами отдельных работ, услуг; развитие межрегионального туризма; проведение согласованного регулирования налоговой, кредитной, демографической сфер; совместное проведение политики ценообразования.

Еще одной формой взаимодействия является совместное проведение работ производственного и непроизводственного характера предприятиями нескольких регионов.

Благодаря этим формам формируются целые системы взаимодействия и осуществляется функционирование национальной и мировой экономики. Поэтому разрыв этих связей ослабляет производственный потенциал, конкурентные возможности экономики; приводит к падению производств, депрессии.

В современных условиях резко возрождается роль внешнеэкономического фактора в развитии экономики страны в целом и отдельных регионов в частности. В 90-х гг. произошла тотальная либерализация внешнеэкономической деятельности, рост количества субъектов внешнеэкономической сферы. В результате одновременно с этим произошел процесс тотального разрыва внутри экономического пространства, что привело к перепрофилированию и новой специализации регионов.

Когда главным стал экспортный фактор, произошла переспециализация, и экономика России стала сырьевым придатком. Произошел рост объема экспорта сырьевых регионов. Дальнейшая либерализация и вступление в ВТО может означать крах национального производства.

Главными проблемами внешнеэкономической деятельности в современной Российской Федерации являются:

- отрицательный рост транспортных тарифов по сравнению с ценами на перевозимую продукцию;

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине
«Электронный универс»
e-Univers.ru