

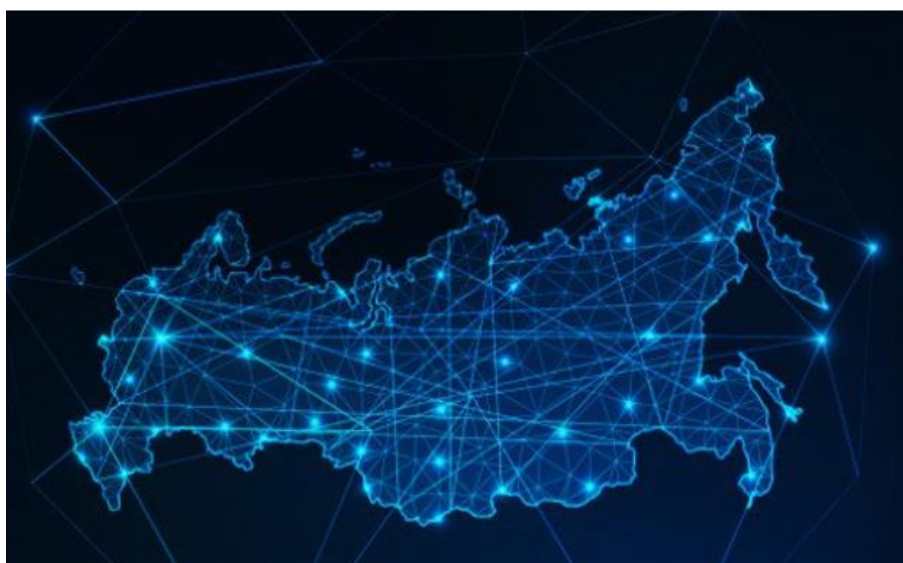
Документ подписан простой электронной подписью  
Информация о владельце:  
ФИО: Кулинченко Виктор Васильевич  
Должность: Директор  
Дата подписания: 17.02.2023 12:48:11  
Уникальный программный ключ:  
735d42842dd216f40de62a96e22a5064769e33a8

**Кубанский институт социэкономки и права (филиал)  
Образовательного учреждения профсоюзов  
высшего образования  
«Академия труда и социальных отношений»**

**Е.А. ГОРЛОВА**

**РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

*Электронное  
учебно-методическое пособие*



Краснодар  
2022

**УДК**            **332.122 (075.8)**  
**ББК**            **65.04я73**  
**Р**                **32**

*Утверждено на заседании  
Ученого совета КубИСЭП (филиала)  
ОУП ВО «АТиСО»  
24.02.2022 года (протокол № 5)*

**Р е ц е н з е н т ы :**

**Е.С. Арумова** – канд.экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Кубанский государственный технологический университет»

**Т.В. Мартынова** – канд.юр. наук, доцент кафедры правовых и процессуальных дисциплин КубИСЭП (филиала) ОУП ВО «АТиСО»

**Региональное управление и территориальное планирование:  
электронное учебно-методическое пособие / Под общей ред. Е.А.Горловой  
– Краснодар: КубИСЭП (филиал) ОУП ВО «АТиСО».- 160 с.**

В учебно-методическом пособии последовательно раскрываются теоретические и практические аспекты в области регионального и муниципального управления: рассматривается понятие «региона», регионального хозяйства, проблемы управления финансами региона и саморазвития территориально-локализованных систем, представлены цели и методология оценки муниципальной экономики.

Данное пособие дает общее представление о механизмах осуществления регионального и муниципального управления в РФ, анализируются показатели эффективности управления на региональном и местном уровнях.

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриат).

© Е.А Горлова, 2022  
© КубИСЭП (филиал) ОУП  
ВО «АТиСО», 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Современное понятие региона.....	7
2. Современная практика территориального хозяйствования за рубежом.....	13
3. Системный подход в региональном управлении.....	27
4 Организация, планирование и финансирование регионального хозяйства.....	37
5. Предплановые исследования региональной экономики.....	46
6. Управление финансами региона.....	55
7. Системно-содержательный аспект регионального управления.....	71
8. Проблемы конкурентоспособности и саморазвития регионов.....	84
9. Коммуникации в региональном управлении.....	94
10. Содержание понятия «муниципальное управление».....	103
11. Теоретические основы экономики муниципального сектора.....	112
12. Сущность, цели и методология оценки муниципальной экономики.....	116
13. Понятие эффективности государственного и муниципального управления.....	128
14. Понятие и сущность взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.....	134
Глоссарий основных определений дисциплины.....	140
Тестовые задания.....	146
Список использованных источников.....	157

## ВВЕДЕНИЕ

Многополярное развитие территории российского государства, создание эффективных региональных и межрегиональных ареалов инновационно-ориентированного опережающего социально-экономического прогресса возможно лишь посредством успешной модернизации экономики России и региональных экономик, в частности.

При смещении центра управления социально-экономическими преобразованиями на уровень округов, районов, регионов, их территориальных единиц особо возрастает значение эффективного управления различными видами ресурсов и процессами.

В условиях формирования инновационной модели развития страны актуализируется проблема обеспечения системных действий, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов регионов при положительной динамике параметров уровня и качества жизни проживающего в них населения. В связи с этим выявление и раскрытие преимуществ каждого региона, формирование и содействие укреплению новых агломераций динамичного экономического роста должны стать фундаментальными основами государственной региональной политики.

Системную совокупность различных территориальных и отраслевых элементов, находящихся между собой в глубокой взаимосвязи и развитии, образуют региональное хозяйство. Организация, планирование и финансирование регионального хозяйства находятся в фокусе внимания органов власти субъектов РФ, что обуславливает необходимость их теоретического осмысления.

Органы регионального управления активно проводят мероприятия, направленные на совершенствование системы управления. В этом контексте особое значение имеет разработка и внедрение механизмов эффективного управления финансовыми ресурсами территориально-локализованной системы, так как именно финансы обеспечивают бесперебойное функционирование отраслей экономики, формируют базу для развития инфраструктуры.

В пособии раскрываются проблемы конкурентоспособности и саморазвития регионов. Ориентация на саморазвитие открывает путь к повышению социального статуса региона, приумножению его научного, интеллектуального, образовательного потенциала. Концепция саморазвития предполагает выравнивание уровней социально-экономического развития регионов на основе самостоятельно разработанной ими программы действий.

Современная тенденция перехода к устойчивому развитию требует постоянного совершенствования, поиска и развития инновационных форм и методов управления не только региональными системами, но и муниципальными образованиями в изменяющихся внешних и внутренних условиях. Полномочия органов управления субъектов РФ и муниципальных образований различны. Муниципалитеты обладают менее комплексным потенциалом социального и экономического развития, поэтому находятся в определенной зависимости от субъектов РФ. Несмотря на принятые и действующие федеральные законы, финансово-экономическое положение большинства муниципальных образований крайне слабое и практически полностью зависит от влияния органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Тем не менее, эффективность управления социально-экономическим развитием местной территории во многом предопределяет успехи региональной экономики. В этой связи актуализируется необходимость исследования теоретических основ экономики муниципального сектора, определения цели и методологии оценки муниципальной экономики.

Под конечной целью оценивания деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления как правило понимают определение степени адекватности организации, средств и результатов деятельности управленческих структур законным потребностям граждан — пользователей услуг. Экономическая эффективность представляет собой соотношение эффекта (результата, дохода, прибыли) к потраченным издержкам. Социальная эффективность находится в непосредственной связи с эффективной работой механизма регулирования социальных взаимодействий.

Внедрение новых методик к оценке эффективности деятельности региональных органов государственного управления и органов местного самоуправления является основным условием для повышения эффективности достижения сформулированных целей и конечных результатов. Практическое использование актуальных методических подходов к оценке эффективности в органах государственной и местной власти обеспечивает планирование на длительный период времени, предоставление тех общественных услуг, которые отвечают требованиям населения; способствует направлению бюджетных средств на социально необходимые и экономически обоснованные расходы, повышает обоснованность принимаемых управленческих решений и ответственность должностных лиц и государственных гражданских служащих.

В пособии раскрыта сущность взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления. Особого внимания заслуживают экономические отношения органов местного самоуправления с государственными структурами возникают по поводу передачи государственного имущества в муниципальную собственность, зачисления доходных источников и средств финансовой помощи в местные бюджеты, а также финансирования государственных программ, осуществляемых на муниципальном уровне.

В учебном пособии «Региональное управление и территориальное планирование» представлен фонд оценочных знаний для текущего контроля знаний, терминологический словарь, а также актуальный список использованных источников.

## 1. СОВРЕМЕННОЕ ПОНЯТИЕ РЕГИОНА

Под термином «регион» в современном аспекте понимается территориально ограниченная зона хозяйствования. Что касается границ региона, то здесь возникают вопросы и имеются разночтения. В экономической литературе, - как отечественной, так и зарубежной, - нет единообразия в определении границ региона. Под регионом обычно подразумевается часть территории большого государства (Дальний Восток, Западная Сибирь, Поволжье, Северный Кавказ), крупное административно-территориальное образование (Бавария, Шампань, Калифорния, Татарстан, Квебек, Страна Басков), и несколько меньшие территории, объединяющие группы населенных пунктов (Приазовье, Причерноморье, Дельта Волги, Прибалтика, Западный берег реки Иордан, Суэц), и даже часть города (Юго-Запад Москвы, Старый город в Ташкенте).

К примеру, понимая регион как «крупную территорию страны с более или менее однородными природными условиями и определенной направленностью производственных сил», некоторые авторы предлагают «выделять четыре типа регионов, отличающихся масштабами производства, характером специализации хозяйства и его комплексностью: основной экономический район, охватывающий несколько областей; географический район; внутриобластной экономический район; местный экономический район» [38].

Согласно налоговому законодательству, под термином «регион» понимают области, края и республики (которые взимают «региональные налоги» — в отличие от федеральных и местных).

Административное начало в субъектах Федерации является преимущественным по отношению к их экономическому качеству, поэтому уместно именовать такие территориальные образования также термином «административные регионы».

Нечто подобное в трактовках разных авторов наблюдается и в отношении понятия «макрорегион». С этим словом обычно связывают территорию, превышающую регион. Так, одни авторы под термином «макрорегион» понимают Западную и Восточную зоны страны [27]; другие (их больше) - сформированные более десятилетия тому назад федеральные административные округа [14]; третьи, с позиций международной кооперации, выделяют четыре макрорегиона: «Балтийское направление», «Азово-Черноморский», «Восточное направление» и «Московско-Петербургская агломерация» [16].

Экономика любого региона, независимо от его масштабов и границ, представляет собой определенную систему, то есть упорядоченную

некоторым образом совокупность экономических субъектов, - будь то «экономический человек» Адама Смита, домохозяйство (houshold), предприятие, фирма, корпорация, а также кооперативная, некоммерческая, административная и иная организация (учреждение). Поэтому подходить к региону, исследовать, оценивать, разрабатывать и осуществлять в отношении его управленческие действия следует, рассматривая регион как системный объект, - то есть учитывать то обстоятельство, что прикосновение к одному из элементов этой системы непременно затронет интересы одного или нескольких других ее элементов. Естественно, что подход к данному объекту должен быть предпринят с позиций теории систем.

Исследования регионального хозяйства как специфической социально-экономической системы, наряду с применяемыми в отношении хозяйственных организаций общими формами и методами, содержат и ряд особенностей. Это обусловлено следующими отличительными качествами регионального хозяйства:

- позиционирование на значительной по площади территории (которая, как правило, многократно превосходит производственные площади отдельных, даже гигантских, промышленных предприятий и сельских хозяйств);

- бесконечность жизненного цикла (в отличие от временного, часто краткого, характера жизни коммерческих организаций);

- преимущественное положение административного фактора в хозяйственном управлении;

- высокая сменяемость руководителей высшего и среднего звена, что предполагает необходимость полного обеспечения инструктивной документацией, а также обуславливает постоянную потребность во внешнем (со стороны федерального центра) направляющем воздействии;

- открытость экономики;

- публичность управления;

- неполный характер воспроизводственного баланса хозяйствования по причине его высокой зависимости (30-70%) от внешних субсидий, субвенций, дотаций и прочих вливаний.

Названные выше обстоятельства очерчивают достаточно специфическое экономическое лицо регионального хозяйства и качественным порядком специфицируют соответствующие исследования, управление и планирование, выделяя все это в отдельную научно-прикладную отрасль.

Системный подход к исследованию и планированию регионального хозяйства предполагает необходимость учета взаимозависимости



хозяйственных порядков составляющих элементов, субординирование его с общенациональным хозяйственным порядком.

Региональное хозяйство представляет собой территориально локализованную социально-экономическую систему, содержание и функционирование которой в значительной мере обусловлено ее географическим положением. Данное обстоятельство выдвинуло географический фактор в качестве одного из важнейших в исследованиях регионального хозяйства, что было особенно характерно для исследований административно-распределительной системы регионального хозяйства советского периода. Этим в некоторой части и объясняются широко представленные в научной и учебной литературе курс исследования и модели регионального хозяйства с позиций экономико-географического подхода.

Однако по мере становления конкурентно-рыночной системы хозяйства, развития коммуникаций и глобализации экономической практики географический фактор в региональном хозяйствовании отходит на второй план, уступая позиции экономическому, интеллектуально-технологическому и инновационному. Развитие этого процесса требует более глубокого исследования регионального хозяйства с позиций воспроизводственного подхода, то есть рассмотрение его как целостной самовоспроизводящейся экономической системы.

Как и всякая субъективно организованная система, региональная экономика нуждается в управлении, под которым в общем виде подразумевают широкий набор действий по обеспечению воспроизводства регионального хозяйства (как социально-экономической системы) в определенном направлении и границах функционирования. В региональном управлении участвуют как соответствующие территориальные (региональная администрация), так и вышестоящие органы (Правительство РФ, министерства, центральные налоговые и другие инспектирующие органы).

В региональном управлении, в отличие от корпоративного, весьма существенно выступает политический аспект - отношения между классами, социальными группами, этнические, религиозные и культурные интересы находящихся на территории групп населения.

Развитие территорий в решающей степени зависит от избранной государственной региональной стратегии. Стратегическое региональное администрирование, базирующееся на экономических исследованиях, включает все классические функции управления - планирование, организацию, мотивацию, контроль и координацию. Тем не менее, эти функции применительно к территориальному управлению имеют некоторые особенности. В условиях диверсификации собственности, характерной для

рыночной системы хозяйства, территориальное планирование в регионе имеет преимущественно индикативные формы. План функционирования хозяйства территории представляет собой совокупность планов развития самостоятельных субъектов хозяйствования и не имеет обязывающих функций в отличие от внутрифирменного планирования. Разработка таких планов и сложна, и важна.

Непосредственно к планированию примыкает разработка рычагов и стимулов выполнения планов и обеспечения деятельности исполнителей в соответствии с планом. В региональном управлении мотивация бывает весьма разнообразной. Здесь, наряду с традиционными для коммерческих организаций материальными и административными стимулами к деятельности и ограничителями поведения, заметную роль играют моральные, политические, культурно-этнические. Здесь недопустимо «благо любой ценой», невозможно не считаться с мнением пенсионеров, нельзя оставлять без внимания интересы детей. Что касается контроля, то он в региональном управлении имеет выраженный общественный характер: депутатские комиссии, общества ветеранов, территориальные общественные комитеты, общественные слушания, пресса.

Особенностью координации в региональном управлении является ее практическое совпадение с организацией. Это объясняется наличием в региональном управленческом кластере множества разнородных, никоим образом не сопрягаемых объектов, которые, однако, в границах конкретной территории должны быть упорядочены в деятельности как элементы единого территориального хозяйства. Здесь значительную роль играет незанятое население, сильно выражены политические императивы, недопустимы колебания уровня социальной обустройства (продовольствие, вода, пища, тепло, электричество, транспорт, санитария).

Сложность внутренней структуры регионального хозяйства требует учета взаимовлияний составляющих его элементов - рассмотрения его как пространственной системы. В существующей региональной сети Российской Федерации, характеризующейся наличием множества сильно различающихся по воспроизводственному качеству регионов со статусом субъектов Федерации, разработка с позиции теории систем единого управленческого алгоритма региональным хозяйствованием представляет довольно значительные трудности. Тем не менее, такая задача имеет решение с использованием развитого экономико-математического аппарата, хотя и со значительными допущениями.

Постулат о единстве политического, экономического и организационного подходов в региональном управлении, характерном коммунисти-

ческому способу производства, становится атавизмом применительно к конкурентно-рыночной системе хозяйствования.

В современной региональной практике следование вышеназванному принципу проявляется в смешении политического и экономического управления, подмене экономического регулирования хозяйства политическим администрированием. Это, с одной стороны, приводит к некомпетентным управленческим решениям в региональной экономике, а с другой - к размыванию ответственности за результативность регионального менеджмента и в конечном счете ослабляет управленческий эффект региональной системы хозяйства страны.

Потребность в разделении на региональном уровне политического администрирования и хозяйственного управления обусловлена тем, что в России произошла смена способа производства, выступающего базисом всех надстроечных образований. Предпосылками углубленной «экономизации» региональной системы хозяйства страны выступают:

- взрывное развитие коммуникаций, многократно сокращающих расстояния и время в управленческих процессах;
- глобализация экономики и социума;
- интеллектуализация и информатизация населения, стремление людей к непосредственному приобщению к мировым культурным и научно-техническим достижениям, раскрепощению личности и свободе самовыражения на основе интернационализации права, образования, культуры и интеллектуализации занятости;
- потребности развивающегося бизнеса в понижении и устранении административно-территориальных барьеров предпринимательской деятельности и аналогичные настроения среди рядовых людей, а также устремления к развитию этноса - особенно малых социально-этнических групп;
- предпочтения зарубежного бизнеса к взаимодействию с руководством самодостаточных территориальных образований;
- нарастающая тяга людей к усилению государства, развивающийся в молодежной среде патриотизм.

Препятствиями к углубленной экономизации системы регионального хозяйства страны могут выступать:

- традиционный уклад населения и консерватизм отношений внутри национальных образований;
- инерционность мышления и поведения аппарата региональных администраций и муниципалитетов;

– возражения федеральных ведомств относительно ослабления связи администрирования региональной жизни из центра;

– отсутствие сильных экономических стимулов к объединению корпораций в более крупные трансрегиональные кластеры.

Разделение на региональном уровне функций администрирования и хозяйственного управления может освободить региональные администрации от коммерческой деятельности. Это повысит их статус и позволит сосредоточиться на стратегических вопросах развития социума вверенных территорий и политико-экономическом контроле деятельности хозяйственных руководителей.

Одной из центральных задач регионального управления является планирование развития и размещения производительных сил, которое по мере стабилизации российского хозяйства и перехода от индустриального к инновационному типу развития обретает все более долговременный характер. Естественно, что такие процессы должны сопровождаться модернизацией системы регионального администрирования.

Адекватная современным императивам в территориальном хозяйствовании региональная система страны призвана обеспечить благоприятные условия и механизмы инновационного развития российской экономики для повышения комфорта и защищенности граждан, раскрытия свобод в их экономической и культурной самореализации. Это актуализирует проведение исследований и программирования регионального хозяйства с учетом современных мировых тенденций в данной области, а также российских традиций и предпочтений.

### **Контрольные вопросы**

1. Как соотносятся понятия «регион» и «макрорегион»?
2. Назовите основные отличительные особенности регионального хозяйства.
3. Что означает системный подход к исследованию и планированию регионального хозяйства?
4. В чем проявляются индикативные формы территориального планирования?
5. Каким образом проявляется принцип единства политического и экономического руководства в региональном управлении?
6. Перечислите предпосылки углубленной «экономизации» региональной системы хозяйства страны.

## 2 СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

Всякое «современное» несет в себе черты прошлого, поскольку, как свершившийся факт, хотя и являет собой близкое, но все-таки «прошлое». Так же и современный зарубежный опыт в значительной части несет черты прошлого.

В современных подходах к территориальному управлению наиболее развитых демократических государств можно выделить следующие особенности:

- четкое разграничение политических и чиновничьих (административно-хозяйственных) должностей и функций в государственной и муниципальной службе (Италия, Франция и др.);

- децентрализация процесса подготовки и принятия решений по социально-экономическому развитию территорий;

- довольно высокая автономность региональных и муниципальных администраций в территориальном хозяйствовании (Франция, США);

- базирующийся на толерантности учет в территориально-управленческих моделях интересов малых регионов, а в их составе - малых групп населения, обособленных по этническому, национальному и иному признаку (однако популярный в последние годы лозунг «много толерантности не бывает» в некоторых странах Европы оборачивается довольно серьезными проблемами);

- наличие у некоторых регионов статуса территорий самоуправления (США, Италия, Германия, Испания, Япония);

- активная функция регионов в решении вопросов формирования центральной власти (Германия);

- сильно выраженное присутствие в региональных, а кое-где и в муниципальных управленческих структурах представителей центральной власти (Франция, Италия);

- системная государственная поддержка сельхозпроизводителей и соответствующих «селищных» систем (Германия, Великобритания, Нидерланды, Болгария);

- регулирование отношений между сельскими хозяйствами и перерабатывающими предприятиями по линии сокращения разрыва в доходах (Германия);

- усиление внешнеэкономического аспекта в социально-экономическом развитии регионов (США, Япония, Китай);

- приоритет экономического (над административным) воздействия на развитие территорий;
- создание на уровне регионов и городов специализированных структур, осуществляющих разработку целевых программ развития местных сообществ (США, Япония);
- развитие горизонтальных структур частно-общественной формы территориального хозяйствования (Канада);
- создание межмуниципальных структур, концентрирующих квалифицированные кадры на ключевых направлениях программирования развития территорий (Франция);
- сбалансированное развитие мегаполисов (США, Германия);
- активная государственная политика выравнивания уровня развития регионов (Италия, Швеция, Япония);
- организационно-финансовая поддержка технопарков, бизнес-инкубаторов и т.п. (Китай, Германия, Япония).

В ряде европейских государств (Великобритания, Франция) одним из ключевых принципов территориального хозяйствования выступает императив, согласно которому экономический прогресс легче обеспечить посредством локального развития, чем путем экзогенного перераспределения ресурсов и деятельности; это нацеливает на приближение политики к местным центрам принятия решений.

В целевом комплексном программировании развития территорий разработчики делают основной упор на инфраструктуру, землепользование и экологию. Экономическая сторона таких программ опирается на понятийный аппарат «теоретической экономики благосостояния», в соответствии с чем экономический эффект реализации территориальной программы оценивается приростом суммарной стоимости общественных и частных активов соответствующей территории (региона, муниципального образования), который соотносится с социальными и экологическими приростами либо потерями (соотношение «результаты/затраты»).

В последние годы в странах Европы получает распространение, апробированный в Голландии, метод территориального планирования, который базируется на интеграции стратегий, разрабатываемых на следующих трех уровнях: 1) муниципалитет; 2) провинция (регион); 3) центральное правительство, - и получил название «подход РОМ». Отличительной чертой этого метода является планирование на основе консенсуса по принципу «снизу-вверх» («bottom-ир»), при том, однако, условии, что инициатором и финансистом проекта выступает центральное правительство. Непосредственно управляют проектами (и несут за них

ответственность) региональные и муниципальные власти, а центральное правительство после утверждения в парламенте осуществляет их общую координацию и финансирование.

Полный цикл реализации проекта состоит из следующих фаз:

- начальная фаза (выявление проблем, определение путей их решения и подписание соглашений между всеми участниками на основе консенсуса);

- фаза планирования (разработка плана и подписание заключительного соглашения между участниками; оформление документов и их представление в муниципалитет, ассамблею провинции и парламент для утверждения и финансирования);

- фаза осуществления проекта развития территории (реализация проекта на основе постоянного диалога между всеми его участниками: центральными, региональными и местными органами; общественностью; предпринимателями и др.).

Привлекательность данного подхода к планированию и осуществлению развития территорий заключается в том, что в нем довольно эффективно воплощается стремление к диалогу между всеми участниками территориально-общественных систем на основе консенсуса (согласительных процедур, а не подавления силой большинства), к нахождению выгодного каждого участника решения территориальной проблемы.

Сравнительно новым явлением в региональном регулировании хозяйствования за рубежом является усиление акцентов на более полном использовании ресурсного потенциала соответствующих территорий. К предпринимательству применяются системные меры региональной поддержки его конкурентоспособности, особенно в плане развития передовых технологий.

Обострение, особенно в Европе, проблем экологии побудило к внесению корректив в систему индикаторов планирования развития территорий, усилив позиции тех, что направлены на поддержание высокого качества окружающей среды.

Активно развивающиеся в Европе интеграционные процессы способствуют формированию общих для данного континента принципов программ развития территорий, в числе которых можно выделить следующие:

- наличие в целевых программах территориального развития инвариантных аспектов (в целях расширения палитры развития территорий и нахождения оптимальных пропорций);

- содействие структурной перестройке экономики территорий в целях преодоления депрессивных состояний (общая экономическая отсталость;

хроническая безработица; застой в аграрном секторе; неконкурентоспособность промышленности и сферы услуг и т.п.);

- модернизация инфраструктуры; содействие населению в организации предпринимательской деятельности;

- развитие инфраструктуры бизнеса;

- улучшение использования сельскохозяйственных ресурсов, развитие сельских поселений;

- расширение производственных инвестиций как альтернативных возможностей трудовой занятости населения (повторное использование промышленных площадок; содействие на локальном уровне развитию малых и средних предприятий; развитие экономики туризма);

- развитие региональных и муниципальных производственных кластеров;

- создание и поддержка местными средствами бизнес-инкубаторов и т.п.

В этом случае общую оценку качества программы социально-экономического развития территории обычно проводят по так называемому «продуктовому критерию», который включает следующее:

- ясность стратегического подхода и инновационность программы;

- осуществимость программы по ресурсной составляющей;

- ожидаемое влияние программы на модернизацию и диверсификацию региональной экономики, развитие трудовой занятости;

- вклад частного сектора в финансирование и осуществление программы;

- качество частного-общественного (частно-государственного) партнерства в программе;

- влияние программы на процессы в других регионах, возможность ее тиражирования;

- синергия и совместимость программы с другими региональными программами и проектами.

Наряду с общими, особенно для стран Европейского союза (ЕС), подходами к развитию территорий современная зарубежная практика регионального хозяйствования изобилует и оригинальным в ряде стран опытом хозяйствования, который если и неповторим в прямом смысле, то способен одарить интересной идеей в решении конкретной территориальной проблемы и подтолкнуть к возникновению новых идей прикладного качества.

В этом контексте рассмотрим более подробно современную практику территориального хозяйствования в некоторых странах.



Страны ЕС. Государства современной Европы преуспели в развитии территорий на основе размывания государственных границ, в региональном управлении социально-экономическими процессами. Весьма примечательно, что наибольшее стремление к вступлению в ЕС проявили экономически наименее развитые страны, рассчитывая путем такого присоединения получить импульс инновационного развития. Это, собственно говоря, и происходит. Следует заметить, что в России на срезе регионов наблюдается обратная картина, а именно - стремление к дезинтеграции и сепарации.

Примечательно, что в странах Европы довольно часто проводятся реформы в области региональной политики и экономики, целью которых является придание территориальному управлению хозяйством качеств, адекватных потребностям высокоизменчивого времени. Это указывает и на то, что даже современная практика территориального управления в этих странах довольно скоро может подвергнуться корректировке, а значит — и не претендует на идеальность.

Германия (ФРГ) представляет собой федеративное государство (республику), состоящее из 16 земель (с населением от 1 млн до 18 млн человек), каждая из которых выступает как самостоятельное государство со своей конституцией (в России, также являющейся федеративным государством, - это регионы, выступающие субъектами Федерации). В основе выделения земель лежит исторический принцип.

Отличительной особенностью системы территориального управления Германии является большое разнообразие форм организации власти в различных землях. Согласно принципу остаточной компетенции земель, предусмотренному ст. 70 Конституции (земли имеют право законодательства в той мере, в какой законодательные полномочия не предоставлены федерации), все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель. Деятельность органов местного управления регулируется конституциями земель, положениями и законами, в рамках которых прослеживается идея сквозного управления, согласно ей федеральное государство, земли и органы местного управления представляют собой единую управленческую вертикаль. Это означает, что органы местного управления, как часть системы государственного управления, лишь участвуют на своем уровне в реализации общих функций публичного управления в стране. То есть на местах доминируют компетенции государства.

Базовой единицей местного самоуправления в Германии выступают общины (Gemeinden). Ими могут быть города, сельские поселения или их группы. Согласно конституциям всех земель, представительный и

исполнительный органы власти должны быть разделены. Представительный орган (совет) формируется путем прямых, равных, всеобщих выборов сроком от четырех до шести лет. Граждане стран ЕС участвуют в выборах на уровне общины и района (объединения общин). Системы управления на уровне общин весьма разнообразны, среди них выделяются: модель магистрата; северогерманская модель; модель бургомистра; южногерманская модель. Общим для всех моделей является: избрание совета населением путем прямых всеобщих выборов; избрание из состава совета бургомистра; совмещение бургомистром исполнительной и представительной власти; назначение профессиональной управы или директора общины на длительный (6-12 лет) срок.

Наряду с общинами, в территориальном управлении действует система районов (Kreis, Landkreis), которые рассматриваются как объединения общин и являются юридическими лицами с установленными законами компетенциями. Управление районом осуществляют районное собрание, формируемое на выборной основе, и государственная администрация. Последнее выступает главной отличительной особенностью района: во всех землях глава исполнительной власти района одновременно возглавляет и государственную администрацию на его территории. Таким образом, район в современной Германии несет двойственную функцию: с одной стороны, он (район), как группа общин, представляет собой организацию местного самоуправления, с другой - имея государственную администрацию и назначаемого свыше руководителя, выступает элементом государственной управленческой вертикали. Нечто подобное могло бы иметь место и в нашей стране при образовании округов на базе групп сельских районов с назначением их руководителей свыше.

Наряду с показанными выше структурами территориального управления, в Германии существуют и города-районы (Stadtkreis) крупные городские центры с населением 50-100 тыс. жителей. Имеются и города-государства (Берлин, Бремен, Гамбург), которые одновременно являются и общинами, и землями.

Доходы местных сообществ слагаются из налогов и сборов, государственных трансфертов, доходов от экономической деятельности и платы за оказание услуг; практикуются займы. Собственные налоги общин по ежегодно устанавливаемым ими ставкам состоят из поземельного налога и промышленного налога (на предпринимательскую деятельность и частную практику); уровень последнего законодательно ограничен.

Франция имеет административно-территориальную организацию с тремя уровнями: регионы; департаменты; коммуны. Кроме того, в состав

страны входят заморские территории и территориально локальные структуры с особым статусом (Париж, Марсель, Лион, Корсика, Майотга, Сен-Пьер, Микелон). В стране насчитывается 26 регионов, 100 департаментов и около 37 тыс. коммун. Спецификой административно-территориальной организации Франции является высокая степень традиционализма: коммуны и департаменты существуют в стране с 1789 г. и за этот период не претерпели кардинальных изменений (за исключением некоторого сокращения и изменения некоторых форм деятельности). В определенной степени такой традиционализм выступает стабилизатором территориального администрирования и хозяйственной практики, обеспечивает преемственность руководства и ответственности местных администраторов.

Коммуны являются низшей ступенью административно-территориального деления и представляют собой объединения жителей конкретных территорий. Около 80% коммун имеют население менее одной тысячи человек. Целям координации деятельности коммун служат городские территориальные управления, межкоммунальные объединения, межкоммунальные службы и т.п. В компетенцию коммун входят управление местными делами, вопросы создания рабочих мест, поддержки предпринимательства, благоустройства, защиты интересов населения.

Коммуна избирает совещательный орган - муниципальный совет, избираемый прямым всеобщим голосованием сроком на 6 лет, и исполнительную власть - мэра, который избирается муниципальным советом. Муниципальный совет утверждает бюджет, управляет коммунальной собственностью (в основном - школы, медицинские учреждения, объекты культуры и др.), устанавливает порядок функционирования местной администрации, контролирует деятельность мэра. Коммуна выступает активным участником процесса структурного совершенствования экономики, развития хозяйственной деятельности и регулирования процесса трудовой занятости на подведомственной территории.

Мэр совмещает выборную власть коммуны и должностного лица государства. Как руководитель исполнительной власти он готовит и проводит заседания муниципального совета, руководит аппаратом, выдает разрешения на строительство, отвечает за исполнение бюджета, правовой и санитарный порядок. Как представитель государства мэр является должностным лицом судебной полиции, действующим под контролем Прокурора Республики и находящимся в подчинении вышестоящего префекта; он обеспечивает выполнение следующих административных функций: публикацию законов и других официальных документов,

составление избирательных списков, административный порядок на территории и др.

Департамент является основным звеном административно-территориального устройства Французской Республики. В его компетенцию входят следующие вопросы: бюджет; социальное развитие территории; развитие коммуникаций; поддержание сельского хозяйства; строительство и содержание колледжей; регулирование деятельности находящихся на территории государственных учреждений; административный контроль над входящими в департамент территориальными коллективами (муниципалитетами и др.). Особенностью системы управления департаментом является ее двойственность, которая проявляется в следующем: вопросами государственного значения (руководство государственными учреждениями, административный контроль над входящими в департамент территориальными коллективами) ведает назначаемый правительством префект (как представитель государства), а общее руководство социально-экономическими процессами на территории как глава исполнительной власти осуществляет председатель генерального совета департамента, который назначается генеральным советом (последний избирается населением сроком на 6 лет). Двойственная система управления департаментом введена во Франции в 1982 г. - как реакция на расширение демократических начал в управлении территориями (до того всем командовал префект).

Система регионов введена в стране в 1955 г., а начиная с 1982 г. регион приобрел статус территориального коллектива с соответствующими атрибутами власти. В компетенцию региона входит: планирование экономического развития территории; благоустройство; создание и финансирование лицеев. Коллегиальным совещательным органом региона является региональный совет, избираемый на шесть лет. Он избирает председателя регионально совета, являющегося главой исполнительной власти (его полномочия идентичны полномочиям председателя генерального совета департамента, но в границах региона).

Таким образом, действующая во Франции система территориального управления представлена, с одной стороны, тремя уровнями советов (региональный, генеральный, муниципальный), с другой - четко выстроенной вертикалью государственного участия и контроля (префекты и другие лица, наделенные административными полномочиями); при этом председатели коллегиальных органов (советов) одновременно выступают и главами исполнительной власти.

Великобритания имеет давние традиции регионального хозяйствования, которое также отличается большим разнообразием форм и методов.

В стране используется двухуровневая система территориального управления. Основной системы территориального хозяйствования выступают графства, в состав которых входят округа. Наиболее крупные территориальные агломерации с населением от 1,2 млн до 2,8 млн человек объединены в графства метрополии (их шесть); остальная территория, главным образом сельские районы, сгруппирована в графства неметрополии. Население округов составляет 60-150 тыс. человек.

Графствам переданы основные функции управления социально-экономическим развитием соответствующих регионов. При этом, однако, весьма активную позицию занимает и государство - особенно в вопросах сельского хозяйства и размещения промышленности. Округа наделены в значительной части лишь второстепенными функциями в управлении подведомственными территориями.

Целям вывода отдельных регионов из депрессивного состояния служат систематические мероприятия правительства в соответствии с Законом о специальных районах. Это кредиты Казначейства для крупных компаний; льготные правительственные контракты; налоговые льготы; займы для малого бизнеса и т.п. Система господдержки экономики территорий дифференцирована по трем группам регионов: 1) регионы с неестественно низким уровнем жизни и значительной безработицей; 2) регионы, в которых селективная помощь не деформирует рыночный механизм настолько, что затронет интересы стран - членов ЕС; 3) регионы, в которых правительство имеет право осуществлять прямое субсидирование предприятий.

Вопросами регулирования территориального хозяйства в основном занимаются Министерство торговли и промышленности и Министерство окружающей среды, транспорта и регионов.

В Великобритании осуществляется целенаправленная политика развития и размещения производительных сил. В соответствии с Законом о распределении промышленности в регионах развития широко используются такие меры стимулирования производства, как выдача специальных лицензий и сертификатов на промышленное строительство (развитие). В проблемных регионах практикуются такие меры, как: предоставление прямых строительных субсидий для создания собственных предприятий; льготные субсидии на приобретение основных фондов.

Особой сферой государственного внимания является сельское хозяйство, которое представлено в основном средними по размеру

фермерскими хозяйствами (около 70 га сельхозугодий - как правило, принадлежат фермеру). Управление таким хозяйством осуществляет либо сам фермер, либо наемный менеджер. В стране широко развита система агросервиса - вплоть до внешнего менеджмента, осуществляемого управляющей компанией. Такие специализированные компании управляют как крупными, так и мелкими фермерскими хозяйствами и весьма распространены в отрасли, что придает ей дополнительную упорядоченность.

Координацией деятельности фермерских хозяйств на самостоятельной основе занимаются различные организации фермеров, кооперативы. Активно участвуют в этом процессе банки (краткосрочные займы - до 5 лет; инвестиционные кредиты на строительство зданий общего назначения - до 10 лет и специального назначения - до 7 лет; инвестиционный кредит на приобретение земельных участков - до 25 лет).

Общую аграрную политику в стране осуществляет Министерство сельского хозяйства; его особенностью является то, что из восьми тысяч сотрудников лишь каждый десятый находится в лондонском офисе, а остальные функционируют в региональных центрах.

В США - федеративном государстве - первичным звеном выступают органы местного самоуправления - графства и города, которые имеют лишь те полномочия, которые получили от штата. Тем не менее, в соответствии с действующей системой бюджетирования и это низовое звено территориального хозяйствования располагает определенными финансовыми ресурсами, что обеспечивает его известную автономность.

Налоговая система США построена таким образом, что каждый из четырех уровней управления четко представляет свои финансовые ресурсы и пути их расширения: основным источником федерации (около 90%) являются налоги с физических и юридических лиц; доходы штатов формируются в основном от налога с продаж; доходы местного самоуправления поступают с налога на недвижимость. Кроме того, штатам разрешается взимать свои подоходные налоги сверх федеральных, а штаты вправе разрешать органам местного самоуправления вводить дополнительные местные налоги. Ставки федеральных налогов едины по стране и утверждаются ежегодно, а налоги штатов и местные налоги могут быть различными, но в пределах общей инструкции. В этой ситуации основным инструментом выравнивания уровня жизни различных штатов выступают федеральные и штатные инвестиции и программы. По разным оценкам, штаты финансируют из федерального бюджета от 12 до 19% своих расходов, что значительно меньше, чем в России.

В целях привлечения малого и среднего бизнеса власти городов довольно часто используют право понижения ставки поимущественного налогообложения. Для пополнения местных и региональных бюджетов используются акцизные сборы, введение налогов на привилегированные профессии, на должностное право, на право заниматься предпринимательской и фермерской деятельностью.

Основной формой реализации региональной политики в США являются региональные целевые программы. Одним из рычагов государственного регулирования развития регионов выступают федеральные субсидии, которые предоставляются при условии долевого участия регионов. В целях привлечения на конкретные территории частного капитала федеральными властями используются налоговые льготы, льготное кредитование, государственные заказы и др.

В последнее время в стране наблюдается смещение центра тяжести в территориальном хозяйствовании с регионального на местный уровень. Это проявляется в расширении финансовой базы и ответственности местных властей за положение дел на подведомственных территориях.

Главным согласительным органом в отношениях штатов с федеральным правительством выступает Комиссия по межправительственным отношениям в составе представителей федерального правительства, правительств штатов, графств, мэров городов, рекомендации которой принимает во внимание конгресс в своих решениях. В стране развита система договоров межштатного сотрудничества в экономических проектах с формированием соответствующих организационных структур; широко практикуются договоры о разграничении полномочий между городом и графством, между городом и округом и т.п.

В числе предметов совместного ведения федерального правительства и штатов находятся следующие вопросы: налогообложение; регламентация деятельности корпораций; обеспечение благосостояния населения.

Поскольку Конституция США не устанавливает четкий перечень предметов ведения штатов, последние вправе решать все вопросы, не отнесенные к исключительному ведению федерации и не включенные в число ограничений и запрещений. Это означает, что полномочия штатов распространяются на: уголовное право; процессуальное право; гражданское право; вопросы собственности и обязательственного права; семейное право; вопросы здравоохранения и социального обеспечения; регулирование профессиональной деятельности, малого бизнеса, страхования, сельского хозяйства; организацию и деятельность центральных и местных органов власти; разработку природных ресурсов для внутреннего рынка и др.

Органы региональной законодательной власти представлены двухпалатными парламентами, состоящими из сената (от 20 до 67 человек) и палаты представителей (от 40 до 400 человек), которые осуществляют следующие функции: утверждение бюджета; принятие законов; формирование аппарата исполнительной и судебной власти; контроль деятельности аппарата правительства; регулирование межправительственных соглашений и др.

Органы исполнительной власти в штате возглавляет губернатор, избираемый, как правило, на четыре года и не более двух сроков подряд. (В России имеются примеры занятия позиции губернатора на 10-15 и более лет.) Губернатор осуществляет надзор за соблюдением законов, имеет право вето на решения законодательного органа штата, самостоятельно назначает членов управлений и комиссий, а в отдельных штатах освобождает и должностных лиц, представляет законодательному органу проект бюджета. В системе исполнительной власти штата важная роль принадлежит канцелярии. Вопросами сбора налогов и использования средств ведают казначей штата (как правило, избирается). Обычно в штате действуют около 40 постоянных и столько же временных органов: департаменты; комиссии; лицензионные бюро и комиссии; агентства; ведомства; комитеты и т.п., которые осуществляют управление социально-экономическими процессами.

Япония представляет оригинальное сочетание многовекового традиционализма с новейшими формами народовластия. В стране существует двухзвенная система территориального управления, верхнее звено образуют 47 префектур, а нижнее звено - около 3200 муниципалитетов (города, поселки, сельские общины). Мегалополис Большой Токио поделен на 23 района; районное деление имеют города с населением свыше одного миллиона человек. Такие районы (кроме Большого Токио) не избирают представительные органы, их главы назначаются мэрами городов. Кроме того, 12 наиболее крупных городов наделены статусом, близким к статусу префектур, что расширяет их свободы в хозяйствовании.

Основными звеньями представительной (законодательной) власти территорий страны выступают префектурные (как высшее звено местного самоуправления), городские, поселковые и деревенские советы (собрания), депутаты которых избираются населением на четыре года. В совете префектуры состоит до 120 депутатов, в городах и деревнях - до 30 депутатов. Часть из них работает на освобожденной (платной) основе. Собрания возглавляет председатель. В ведении представительных органов территориальной (региональной и местной) власти находятся следующие вопросы: развитие и поддержание всей инфраструктуры; здравоохранение;



начальное и среднее образование; содействие малому и среднему предпринимательству; регулирование землепользования; поддержка сельского хозяйства; сохранность имущества граждан и правопорядок; регулирование трудовых отношений и др.

Исполнительную власть представляют в префектурах - губернаторы, в городах - мэры, в сельских общинах - старосты, все они избираются населением сроком на четыре года. Губернаторы и мэры выполняют двойственную функцию - и как главы местного самоуправления, и как должностные лица государства, осуществляя ряд делегированных центральными органами полномочий. В непосредственном подчинении губернатора находятся: префектурные управления; мэры городов; старосты. Исполнительными функциями также наделены постоянные комиссии местных собраний: по труду; по делам персонала и др. Такие комиссии избираются собраниями или назначаются главой администрации с согласия собрания (совета). Их деятельность рассматривается как особый вид публичной службы (как и все местное самоуправление в стране).

Особенность организации бизнеса в Японии, в частности распространенная в крупном бизнесе система кэйрэцу (объединения корпораций), существенным образом отражается и на практике местной власти в регулировании хозяйства. Довольно сложные формы носит взаимодействие местной власти с такими финансово-промышленными структурами транснационального формата. Однако сильно выраженная государственная вертикаль в управлении территориями придает силы территориальным органам в диалоге с подобными структурами.

Взаимоотношения центра и периферии носят динамический характер; основными водоразделами в полномочиях здесь выступают следующие: бюджетная система территорий; экономика; социальное развитие территорий; охрана окружающей среды; гидротехническое строительство; объекты коммунального хозяйства; коммуникации; бытовые отходы. Основной груз ответственности по названным выше позициям ложится на территориальные органы. Финансовые отношения местных органов с центром построены таким образом, что местные власти собирают лишь около 1/3 общих налоговых поступлений в стране; при этом лишь часть префектур получает дотации из государственного бюджета (обычно в форме трансфертов).

Особым вопросом является землепользование. Перевод земель из одной категории в другую (например, для жилищного строительства) требует длительных согласительных процедур в центральных органах.

Несмотря на то что местные власти не занимаются предпринимательской деятельностью, тем не менее они активно используют арсенал средств по привлечению на территорию бизнеса, особенно в области промышленности и наукоемких технологий (выделение земельных участков; льготы по налогам и т.п.).

Осуществляемым на протяжении последних десятилетий стратегическим курсом является выравнивание уровня социально-экономического развития территорий, равномерное распределение населения по территории страны (однако это удается лишь отчасти). Программированием в этой области и решением соответствующих задач на национальном уровне занимаются Министерство внешней торговли и промышленности, Управление экономического планирования, Экономический совет и др. Основное внимание уделяется вопросам смягчения и ликвидации чрезмерной концентрации населения (посредством субсидий, займов, налоговых льгот и т.п.), ослабления полярности развития провинций (содействие размещению производств и коммуникаций), углублению межтерриториальных экономических связей (договоры о сотрудничестве, совместные комиссии и т.п.).

### **Контрольные вопросы**

1. Назовите особенности в подходах к территориальному управлению в современных демократических государствах.
2. Каковы общие принципы планирования развития территорий в современной Европе?
3. Опишите современные формы территориального управления в Германии, Франции и Италии (укажите сходства и различия).
4. Опишите формы регионального хозяйствования в США и Великобритании.
5. Каковы особенности управления развитием территорий в Японии и Китае?

### 3. СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Управление современным регионом представляет собой сложную многокритериальную и многофакторную задачу, которой придают специфику размеры территории, численность и состав населения, природно-географические условия, характер и уровень развития производства, общий уровень культуры населения, состояние производственной и социальной инфраструктуры и др.

Процессы в общественной жизни указывают на наличие в ней целевой ориентации, придающей её развитию упорядоченный характер. Если в неживой природе общим принципом движения в соответствии со вторым началом термодинамики является разупорядочение, энтропия, то жизнь дает пример устойчивого непрерывного возрастания упорядочения [7]. Поскольку жизнь характеризуется устойчиво развивающимся упорядочением, то можно предположить, что такая ее форма, как территориально-хозяйственные системы, также должна претерпевать упорядочение.

В отличие от неодушевленной природы развитие общественных систем должно происходить при сочетании процессов энтропии и упорядочения - в виде движения по спирали с достижением прогресса в качестве результирующего состояния.

В научной литературе и публицистике часто встречается термин «развитие». В современном миропонимании четко различаются следующие концепции категории «развитие»:

а) концепция универсализма базируется на положении об эволюционном единстве мира, в котором «все проходят одинаковые стадии на общем пути, только не одновременно, так что лидеры показывают аутсайдерам их будущее» [33]. Такой взгляд на мировой процесс в той или иной форме просматривается в трудах К.Маркса, Ф.Энгельса, И.Ульянова-Ленина, Н.Д.Кондратьева, У.Ростоу, Е.Т.Гайдара и др.;

б) концепция уникализма исходит из идеи произвольности направления развития для различных территориально-общественных систем; прогресс состоит не в том, чтобы всем идти в одну сторону, а в том, чтобы исходить все историческое поле цивилизации. В числе известных авторов данной концепции - О.Шпенглер, П.Сорокин, В.Хантингтон, Н.Данилевский.

Сторонников первой идеи значительно больше, хотя общественная практика не находит прямого повторения форм движения стран и регионов в историческом генезисе.

К примеру, Е.Т.Гайдар замечал: «Необходимо помнить, что развитие любой страны не линейно и не одномерно. Более развитые страны...

демонстрируют менее развитой не будущее последней, а общие направления вероятных перемен. Национальные траектории зависят от многих факторов, которые, впрочем, поддаются и описанию, и анализу... Необходимо видеть мир таким, какой он есть, - многомерным».

Механизм чередования энтропии и упорядоченности в развитии общественных систем можно проследить в следующем.

Общественная система в процессе развития усложняется, обрастая менее жестко управляемыми из центра периферийными объектами, которые в свою очередь дробятся на еще более мелкие звенья, – и так далее. В результате такого генезиса целостная управленческая структура становится все более разветвленной, разнообразной и по причине многозвенности - все более расплывчатой в следовании целям организации.

В процессе разупорядочения наиболее устойчивые элементы обнаруживают селекционное преимущество, что проявляется в естественном отборе. Однако если в целом для живой природы естественный отбор можно оценивать как благо прогресса, то применительно к социальным системам, какими являются региональные социально-экономические образования, такой путь чреват большими социальными потерями. Это означает, что без адекватного процессу разупорядочения усиления организующе-упорядывающего фактора результатом может стать утрата системности как таковой и втягивание этого социально-экономического образования в состояние энтропии (мера неопределённости состояния или поведения системы в данных условиях). Простое ужесточение управления путем применения к нему усугубляющегося механицизма по мере расширения системы остановит ее развитие и приведет к коллапсу. Это указывает на неприемлемость механистического подхода к современному обществу, что в значительной мере было характерно для административной системы управления в СССР.

Таким образом, противовесом углублению энтропии в развивающихся вширь и вглубь социально-экономических системах призвано выступать упорядочение, но такое, которое, не сжимая свобод самовыражения, гибкими (органическими) средствами придает упорядоченность процессу развития на всех этажах системы, исходя из приоритетов стратегической целесообразности.

Каким образом можно обеспечить упорядочивающее воздействие в элементах социально-экономической системы? Разработкой алгоритма поведения элементов системы, который согласуется со стратегическим вектором цели. Такой организационно-управленческий алгоритм должен обладать свойством адаптивности к изменению качества

среды по мере продвижения от административного центра системы к периферии, сохраняя главные целевые ориентиры и граничные параметры ее целостности и организационного единства. Применительно к национальной системе хозяйства показанный выше процесс проявляется в углубляющейся по уровневой организационно-управленческой автономизации следующих территориально-хозяйственных подсистем: регионов, муниципалитетов, поселений, организаций и домохозяйств.

Синергетический эффект, базирующийся на аутсорсинге управленческих функций элементов системы (outer-source-using – использование внешнего источника/ресурса), как проявление Марковского закона экономии времени. Именно экономия времени на администрирование привлекает участников процесса к делегированию своих полномочий сторонним лицам, высвобождая ресурсы для предпочитаемых занятий. На примере развития этносов и мировой культуры рельефно прослеживается взаимосвязь энтропии с упорядоченностью: если следствием абсолютной автономизации этносов может стать дезинтеграция мировой культуры и утрата глобального информационного единства, то ужесточение упорядоченности до придания однообразия имеющимся культурно-этническим анклавам сделает невозможным их дальнейшее существование, что непременно затронет интересы многих людей. Именно поэтому не слияние национально-территориальных или социально-этнических образований, а лишь объединение на рыночных принципах региональных хозяйствующих субъектов до уровня их воспроизводственной самодостаточности можно рассматривать как совпадающую с логикой общественного развития концепцию оптимизации национальной системы территориального хозяйства.

Региональная система хозяйства предполагает определенный порядок сочетания и взаимодействия ее элементов. С позиций теории систем категорию «хозяйственный порядок» следует рассматривать как сложный, многозвенный, многоуровневый, изменяющийся во времени комплекс принципов построения и функционирования пространственно локализованной, развивающейся экономической системы. «Это не тот порядок, который можно «навести» милицейскими методами, а порядок, который образуется в процессе деятельности людей и государственных упорядочивающих действий. Порядок — еще и фундаментальный политический и общественный выбор, решение не только о направлении развития, но и об основных контурах желаемой общественной системы» [10].

Хозяйство региона представляет собой определенную целостность, как совокупность расположенных на конкретной территории разнородных и в

той или иной степени обособленных экономических субъектов, начиная от населения, природных данностей и завершая созданными в результате трудовой и иной деятельности ценностями. Слово «хозяйство» — тюркского происхождения и по смыслу совпадает с термином «экономика», имеющим греческие корни. Это дает основание использовать их как синонимы. Соответственно синонимичны термины «региональное хозяйство» и «региональная экономика».

В общем виде региональная экономика как наука «исследует и изучает законы, факторы и особенности, а также методы формирования экономики отдельных регионов и их систем, включая производительные силы, внутри- и межрегиональные экономические отношения, для выработки региональной политики, регулирования хозяйства»[10].

В современной практике системный подход к региональному управлению зачастую сводится к рассмотрению групп взаимодействующих элементов локальных сфер вне общего рассмотрения проблемы с позиций фундаментальной теории систем. Это ограничивает ресурсную составляющую проектируемых региональных схем, сужает область проявления новаторских идей. Важно заметить, что в целом теория систем представляет собой устоявшуюся научную концепцию, способную выступать прочным фундаментом в исследовании содержательного качества регионального хозяйства, его генезиса, а также в моделировании его перспективных форм.

В современном мире систем региональный менеджер уже не может мыслить и действовать бессистемно, без учета взаимовлияния соприкасающихся явлений и процессов - как на этапе подготовки управленческих решений, так и в ходе их практической реализации, в исследовании постфактум.

Под термином «система» в общем виде понимают:

- совокупность целостных упорядоченных взаимосвязанных элементов и подсистем, взаимодействующих между собой и участвующих в том или ином виде в процессе функционирования по обеспечению своего предназначения и достижению какой-либо цели;

- единое и неразрывное целое, являющееся целостной системой для нижестоящих иерархических уровней, имеются фиксированные связи системы с внешней средой [14];

- взаимосвязанная совокупность элементов, выделенная из внешней среды и объединенная единством цели или общими правилами поведения [3];

- множество составляющих единство элементов, связей и взаимодействий между ними и внешней средой, образующие присущую данной

системе целостность, качественную определенность и целенаправленность [23];

- целенаправленный комплекс взаимосвязанных элементов любой природы и отношений между ними [24].

Как правило, составляющие региональную систему элементы разнородны по своему содержанию и функции. Это различные муниципальные образования, хозяйствующие субъекты, разные управленческие организации, весьма различающиеся домохозяйства и т.п. Тем не менее, в отдельных случаях составляющие систему элементы могут быть и вполне однородными (например, округа в городе, сельские хозяйства в районе, домохозяйства в многоквартирном доме и др.). Однако и в этом случае существование одного элемента является условием существования другого; то есть в данной производственной функции каждый такой элемент, несмотря на свою целостную обособленность, не может выступать как самостоятельная единица.

Наряду с обозначением определенного явления или предмета, под термином «система» подразумевают и конкретный комплекс подходов, принципов и методов, применяемых по отношению к тому либо иному явлению при его исследовании [17].

На ранних этапах развития регионального управления причинно-следственные связи, зависимости и влияния, входивших в региональный комплекс субъектов хозяйственного поля, были не очень существенны, что создавало основу для редуccionистского подхода в исследованиях и разработке управленческих решений. Последний заключался в сведении свойства целого к свойствам его элементов; при этом свойство целого представлялось в количественном выражении как сумма составляющих его элементов, их свойств. Такой подход в региональном менеджменте был закономерен в условиях жесткой централизации управления, стягивания в центр основных управленческих функций, что было характерно для административно-распределительной системы хозяйствования (социалистической системы хозяйства).

По мере децентрализации управления и расширения хозяйственной самостоятельности регионов усиливается необходимость учёта взаимовлияний расположенных на территории экономических субъектов, а, следовательно, - в системном подходе к исследованию региональной экономики, планированию процессов и управлению. Это диктуется и тем обстоятельством, что современный административный регион (субъект Федерации) представляет собой достаточно обособленный в своем социально-экономическом качестве комплекс (административно-

территориальную социально-экономическую целостность), поэтому недоучет факторов системы неизбежно приведет к получению недостоверной картины в экономических исследованиях и соответственно к неточным управленческим решениям.

Системный подход в исследованиях и управлении региональным хозяйством предполагает наличие совокупности определенных принципов. В числе основополагающих принципов системного подхода выделяют: целостность, совместимость элементов, развитие, вариантность<sup>1</sup>, восхождение от абстрактного к конкретному, единство цели подсистем, анализа и синтеза, логического и исторического [21], исследование объекта как целостной кибернетической социально-экономической системы [17].

В исследовании и планировании регионального хозяйства с позиций системного подхода некоторые из этих принципов выступают ключевыми, другие занимают второстепенные позиции; заявляют о себе и некоторые специфические для данного объекта принципы.

Так, проявление принципа вариантности состояний применительно к региональному хозяйству ограничено рамками минимальной потребительской корзины, среднедушевого дохода, обеспеченности населения медицинскими, коммунальными и другими услугами и т.п., поскольку колебания уровня и какие-либо варианты замещения здесь просто недопустимы. Хозяйство современного административного региона, в силу его наполнения множеством разнородных социальных, экономических, административных, политических и других элементов, лишь с большими упрощениями сможет вписаться в кибернетические модели, что также ограничивает результативность подобного подхода.

В современном региональном хозяйстве определяющее значение имеет административно-политический фактор, недоучет которого в исследованиях исказит представления об экономическом состоянии территории и менеджменте. Также региональная система обладает высокими качествами «обучаемости», то есть развитием собственного интеллекта для самоанализа и совершенствования управления.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что системный подход к исследованию и программированию регионального хозяйства предполагает соблюдение следующих принципов:

- регион как целостная социально-экономическая система;
- система региона как синергетическая совокупность элементов;
- внутрисистемная совместимость и зависимость элементов;
- единство вектора цели элементов и образуемых ими подсистем;
- единство анализа и синтеза, исторического и логического;



- определяющее влияние административно-политического фактора;
- восхождение от абстрактного к конкретному;
- обучаемость и развитие региональной системы.

Рассмотрим принципы системного подхода в управлении регионом подробнее.

1. В процессе становления в нашей стране нового способа производства и децентрализации управления объективно возрастает роль эндогенного фактора в функционировании регионального хозяйства. Это выступает мотивом к преобразованию региональных образований в социально-экономические целостности. Определяющими факторами таких целостностей выступают:

- четкие границы и административный статус территории;
- обособленность административно-хозяйственного поля;
- особенности группировки социума;
- специфика уклада.

Целостность как категория, характеризующая определенное качественное состояние объекта, применительно к региональному хозяйству имеет явно выраженную отраслевую опосредованность - как в административно-хозяйственном, так и социально-экономическом ракурсе. Это проявляется в строгом очертании границ административных территорий (республик, краев, областей, городов, поселков, станиц, деревень, аулов, районов и т.д.), воспроизводственной полноте размещенного в них социума, сбалансированности бюджета территорий по доходам и расходам (несмотря на то что значительная часть средств поступает извне в виде субвенций и дотаций), технологической завершенности систем среднего образования и медицинского обслуживания, а также коммунального хозяйства и бытового обслуживания и др. В каждом таком случае побудителем и ограничителем степени целостной автономности объекта выступает управленческая целесообразность с позиций системы более высокого порядка.

Например: если дать вольный статус городам, то они превратятся в города-государства и этим деформируют целостность регионов их дислокации; если полностью автономизировать регионы, то в конечном счёте заработает механизм «диверсификации» (распада) СССР; если же раздробить крупные регионы на меньшие таксономические единицы, то их целостность сможет проявиться лишь в отдельных отраслях и сферах – администрировании, среднем образовании, коммуникациях, этнической культуре и некоторых других, но не в мезоэкономике - то есть проявится то, что имеет место в современной российской регионалистике на примере малых регионов - областей и республик.

2. Расположенные в регионе субъекты хозяйствования, взаимно дополняясь и совместно используя местные ресурсы, экономят на затратах и получают от этого эмерджентный эффект. Это наделяет региональную хозяйственную целостность более высоким, нежели от простого сложения элементов экономическим качеством, а сами элементы побуждают к углубляющемуся вращению в региональный хозяйственный комплекс (в этом и состоит эндогенный стабилизационный механизм регионального хозяйства). Именно синергия наиболее рельефно выделяет региональную хозяйственную целостность из группы всевозможных территориальных совокупностей.

3. Особенностью системы является то обстоятельство, что она не допустит нахождения внутри несовместимого с ней элемента; причем совместимыми должны быть и внутрисистемные элементы между собой, ибо в противном случае такая несовместимость будет нарушать системную целостность и единство алгоритма поведения всех её звеньев. Это выступает граничным условием в построении целостной региональной хозяйственной системы. В противном случае даже расположенные в регионе хозяйственные субъекты в экономическом отношении будут экстерриториальны.

Нередко крупные производственные предприятия трансрегиональных конгломератов (многоотраслевых корпораций) не имеют связей с региональными администрациями, выступающими субъектом регулирования территориального. Естественно, что такая практика представляет собой форму уклонения бизнеса от «региональных повинностей» и не может считаться нормальной с позиции системного подхода к региональному хозяйствованию.

4. Всякая система имеет как минимум одну определенную цель. Естественно, что с результирующим вектором цели системы должны согласовываться векторы составляющих ее элементов. Система может иметь не одну, а несколько целей, в этом случае одна займет доминирующее положение. В региональном хозяйстве во всем множестве целей главной из них является повышение уровня жизни населения. С этой целью корреспондируется цель повышения эффективности региональной экономики, как одного из базовых факторов обеспечения роста уровня материальной и духовной обеспеченности людей. Другой корреспондирующей целью является развитие регионального здравоохранения, которое, с одной стороны, выступает средством повышения качества рабочей силы, с другой - непосредственно выступает компонентом уровня жизни.

5. Универсальным принципом исследования и планирования системных объектов является единство анализа и синтеза. Применительно к региональному хозяйству, в котором ключевое место занимает деятельность населения, на передовые позиции выдвигается принцип единства исторического и логического, поскольку трудно себе представить претендующее на системность управленческое решение без учета генезиса явления либо процесса в предшествующий период и без прогноза его развития на перспективу.

6. Экономика любого административного региона испытывает существенную зависимость от административных воздействий по причине высокой доли в бюджете регионов (еще сильнее - в муниципальных образованиях) средств, получаемых от регулирующих налогов (налоги непрямого действия); поэтому зависимость регионального администрирования от указаний федерального центра чрезвычайно высока. Это выдвигает административно-политический аспект в региональных исследованиях и программировании на одно из ключевых мест.

7. Исследование регионального хозяйства индуктивным методом может быть достаточно эффективным при изучении локальных социальных, экономических или управленческих секторов. Однако подготовка на их основе обобщающих материалов в масштабе региона может столкнуться с проблемой непонимания сущности региональной системы по причине отсутствия целостного видения регионального хозяйства. Это обстоятельство делает предпочтительным применение в исследованиях региональных целостностей дедуктивного метода, а именно: движения от общего осознания региона как социально-экономической целостности, понимания закономерностей его функционирования - к исследованию его отдельных подсистем (отраслей, сфер, территорий и др.). То есть проводить комплексные региональные исследования методом движения от абстрактного к конкретному. Последнее имеет принципиальное значение для проектирования макрорегиональных структур.

8. Наличие в региональной системе субъективного фактора сообщает ей предрасположенность к обучению, то есть способность самосовершенствоваться в своем качестве, обучаемость. Следует заметить, что региональная административно-экономическая система управления может развиваться и оптимизироваться не только на основе собственного опыта, но и путем познания внешней практики и изобретения доселе неизвестных моделей, схем, механизмов и т.п.

Функционирование современного регионального хозяйства подчиняется ряду экономических законов, в числе которых наиболее чётко проявляются следующие:

- региональной специализации хозяйства на основе территориального разделения труда;
- расширения регионального хозяйства и повышения уровня жизни населения;
- комплексного социально-экономического развития территорий;
- диверсификации хозяйства и предпринимательской деятельности;
- неуклонного повышения культуры населения на основе информатизации и глобальной интеллектуализации жизни.

Системный подход к региональному исследованию и программированию предполагает соблюдение следующих принципов:

1. Регион как целостная социально-экономическая система
2. Система региона как синергетическая совокупность элементов
3. Внутрисистемная совместимость и зависимость элементов
4. Единство вектора цели элементов и образуемых ими подсистем
5. Единство анализа и синтеза, исторического и логического
6. Определяющее влияние административно-политического фактора
7. Восхождение от абстрактного к конкретному
8. Обучаемость и развитие региональной системы.

### **Контрольные вопросы**

1. Укажите особенности механистических и органических систем в региональном управлении.
2. В чем проявляются основные экономические законы - энтропия и упорядочение в управлении социально-экономическими системами?
3. Что представляет собой категория «хозяйственный порядок»?
4. Что изучает региональная экономика как наука?
5. В чем проявляется теория систем применительно к региональному управлению и территориальному планированию?
6. Что понимается под термином «система»? Как это проявляется на срезе региона?
7. В чем различаются редуccionистский и системный подходы к исследованию и программированию регионального хозяйства?
8. Каковы основные принципы системного подхода к управлению регионом?
9. Какие экономические законы наиболее четко проявляются на срезе современного регионального хозяйства?

## 4 ОРГАНИЗАЦИЯ, ПЛАНИРОВАНИЕ И ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Управление региональным хозяйством как системой предполагает следование общим правилам построения и функционирования систем, а также учета особенностей региона как социально-экономической целостности, находящейся под сильным влиянием политико-административного и географического факторов. Причем чем меньше экономическая масса региона, тем в большей степени воспроизводственная целостность его хозяйства обеспечивается внерегиональными средствами.

Любая организация представляет собой некоторую систему: неодушевленную механистическую или социально опосредованную (назовем ее «органической»), а также простую или сложную, статическую или динамическую. Абстрагирование от этого факта в исследованиях и управленческой деятельности не позволяет получить полной картины реального состояния объекта, разработать и реализовать на практике его эффективную оптимизационную модель. Напротив, концепция «системы» позволяет глубоко вникнуть в содержание организации, выяснить ее структуру, внутренние и внешние связи, а также проанализировать функционирование.

В свою очередь региональное хозяйство также представляет собой системную совокупность различных территориальных и отраслевых элементов, находящихся между собой в глубокой взаимосвязи и развитии. Особенностью последних является качественно определенная целостность при существующем способе выделения частей.

1. В числе системообразующих факторов региона выделяют:

а) внешние:

— социально-пространственные (нет людей - нет региона);

— политико-экономические (современный административный регион - составная часть политико-экономической системы государства, которое задает региону вполне определенные формы поведения);

— организационно-финансовые (региональное хозяйство функционирует по задаваемому и корректируемому из федерального центра алгоритму в системе внутренней организации и региональных финансах);

— административно-правовые (региональное администрирование и хозяйствование осуществляется в задаваемых из федерального центра направлениях и границах, что по причине чрезмерной раздробленности и разномасштабности административных регионов нередко реализуется не лучшим образом);

— целевые (производственная функция региона в территориальном разделении труда);

— временные (функционирование регионального хозяйства происходит в задаваемых извне временных рамках реализации составляющих его различных процессов);

б) внутренние:

— общие (каждый российский регион представляет собой систему воплощенных в социально-экономической целостности специфических этнокультурных и политико-экономических внутренних отношений, выделяющих его среди других регионов страны; наряду с такими особенностями, каждому российскому региону присущ и ряд общих для всех регионов качеств, которые также играют важную роль в формировании его конкретного хозяйственного качества как экономически устойчивого образования);

— целевые (любое искусственное образование выполняет определенную функцию, которая применительно к региональному хозяйству формулируется в виде производственной функции: ведь каждый регион с его населением и в конкретных границах образован для решения конкретных задач российского хозяйства. Даже находящиеся на государственном обеспечении оленеводы выполняют вполне конкретную национальную задачу, а именно - обеспечивают заселенность северных территорий, что придает им качество экономического региона. Аналогичную функцию выполняют жители высокогорья и т.д.);

— функциональные (в широком смысле слова каждый элемент регионального хозяйства, - даже грудной младенец, - выполняет определенную функцию во внутрорегиональном разделении труда, и такое взаимодополняющее сотрудничество выступает в роли фактора, поддерживающего существование системы);

— причинно-следственные (целевая ориентация регионального хозяйства обуславливает конкретную ориентированность деятельности его элементов, которая выступает исходной причиной функционирования данной системы; естественно, что всякое действие, порожденное такой причиной, имеет в результате следствие в виде определенных событий, явлений и предметов);

- связеобменные (региональному хозяйству присущи как прямые, так и обратные связи, что формирует в процессе его функционирования связеобменный процесс, который и выступает одним из системообразующих факторов). Категория «связи» в системообразовании занимает ключевое

положение, поскольку без связи нет системы (как без коммуникаций нет связей).

2. Регионы различают по следующим признакам:

а) целевой функции в разделении труда (регион, как административно-территориальная и экономическая целостность, выполняет обязательный универсальный набор функций в едином народнохозяйственном комплексе страны, что и выделяет его среди других территориально-экономических образований; наряду с этим могут быть одна или несколько особенных функций, - к примеру, Кубанский регион главным образом специализируется на производстве продовольствия и курортах, Волгоградский регион - на электроэнергетике, химической промышленности и цветной металлургии, Камчатский регион - на рыболовстве, Якутский - на алмазах и золотодобыче, Свердловский - на металлургии и машиностроении и т.д.);

б) масштабу (региональный хозяйственный комплекс представляет собой территориально-экономическое образование, занимающее территорию в несколько десятков тысяч квадратных километров, где проживают от одного до пяти миллионов человек. Такие масштабы сообщают региону новые качества, присущие только достаточно крупным образованиям);

в) отношениям с внешней средой (благодаря своей целостности региональный хозяйственный комплекс обладает довольно высокой автономностью функционирования, что обеспечивает ему активные позиции в отношениях с внешней средой; тем не менее довольно высокая зависимость региональных бюджетов от поступлений средств из центра, а также административные ограничения делают такие свободы в региональном хозяйствовании весьма ограниченными и требуют от региональных администраторов повышенной аккуратности в управлении);

г) экономическому качеству (в отличие от промышленных центров, городов и административных районов региональный хозяйственный комплекс имеет достаточно крупный массив для составления воспроизводственного баланса, что и придает ему соответствующее экономическое качество; причем у каждого региона такой воспроизводственный баланс имеет особенности, что и выделяет его среди остальных; наиболее крупные регионы имеют достаточно целостный воспроизводственный баланс, а малые характеризуются усеченным балансом по причине его неполной ресурсной обеспеченности);

д) географическому положению (расположение региона имеет базовое значение в отраслевой ориентации его хозяйства и соответствующим образом специфицирует его в территориальном разделении региональных производственных функций в народно-хозяйственном комплексе страны);

е) природно-климатическим условиям (этот фактор имеет определяющее значение в аграрном природопользовании региона; наряду с этим, климатические условия оказывают влияние и на формы регионального промышленного развития);

ж) обеспеченности материальными ресурсами и коммуникациями (этот показатель существенным образом определяет экономическое лицо региона; высокий уровень обеспеченности такими ресурсами делает регион инвестиционно привлекательным; даже в небогатом ресурсами регионе интенсивное развитие коммуникаций или выгодное его расположение также могут привлекать инвесторов);

з) составу населения и его трудоиспользованию (чем выше численность населения, тем больше предрасположенность региона к экономическому развитию; однако не всякое население может рассматриваться как эффективный производственный ресурс, определяющим показателем здесь выступает степень его пригодности к трудоиспользованию в тех сферах, которые отличаются повышенной товарностью и пользуются расширяющимся спросом).

3. Системе регионального хозяйства присущи следующие свойства [30]:

а) административно-экономическая целостность (детерминирующее качество современного российского региона; базируется на том, что в результате соединения различных элементов в региональном хозяйстве возникают такие дополнительные свойства, какими не обладает ни один элемент в отдельности, ни их простая сумма, то есть имеет место эмерджентный эффект);

б) устойчивость экономического качества (в процессе функционирования регионального хозяйства возникают отдельные нарушения в элементах воспроизводственного процесса, которые посредством воздействий внутрисистемных механизмов приводятся к нормальному состоянию, - в этом и заключается механизм регионального экономического равновесия);

в) инерционное состояние (многоаспектный процесс воспроизводства в региональном хозяйстве позволяет за счет перераспределения ресурсов внутри системы долго удерживать эту систему в неизменном состоянии, даже при сильных возмущающих воздействиях и дефиците ресурсов. Это дает достаточный ресурс времени региональным администраторам осуществлять соответствующие корректирующие мероприятия либо автоматически включать региональные экономические механизмы, которые регулируют систему, не давая ей мгновенно разрушиться. Следует отметить, что инерционность системы повышается по мере возрастания ее



экономической массы. Этим обстоятельством можно объяснить и повышенную устойчивость к колебаниям деловой активности и внешним воздействиям крупных территориально-хозяйственных образований);

г) делимость на подсистемы (способность региональной системы к разделению на целостные фрагменты в виде подсистем обеспечивает ей гибкость и адаптацию к изменениям среды, благоприятствует построению общерегиональных линейно-штабных, а также фрагментарно-органических структур хозяйственного управления);

д) высокая чувствительность к внутрирегиональным воздействиям (примат социального фактора в региональном хозяйстве обуславливает сильную зависимость последнего от всяких деформаций в этой системе — будь то цены на товары первой необходимости и коммунальные услуги либо уровень деловой активности в малом и среднем бизнесе, новации в местном законодательстве, миграция населения и др.);

е) инвариантность (ее проявление в региональной системе заключается в несущественной зависимости элементов регионального хозяйства от возмущающих внешних воздействий на систему, что обеспечивается его особо сложной внутренней структурой);

ж) возможность идентифицировать состояния (несмотря на выраженную целостность и в некоторой степени эндогенность региональной экономики, она, тем не менее, имеет открытый характер; это естественным порядком ставит ее перед необходимостью идентифицировать состояния в каждый момент времени для внешней оценки, а также внутреннего самоанализа и принятия управленческих решений);

з) универсальная управляемость (особенностью регионального хозяйства является его тиражируемая в масштабе страны однотипность, позволяющая использовать универсальные методы в государственном управлении; в то же время межрегиональные различия в воспроизводственном качестве сводят такое управление к администрированию - налицо рудименты административно-распределительной системы хозяйства). Другой стороной этой проблемы выступает высокая податливость регионального хозяйства администрированию со стороны как региональных администраций, так и федеральных органов, что нередко затрудняет хозяйствование на принципах экономической эффективности);

и) проблемность (наличие в каждом регионе ряда специфических проблем выступает основой для целевой ориентации его хозяйственного комплекса; в крупных регионах менеджмент оказывается более эффективным как в решении стратегических задач, так и в оперативном управлении);

к) функциональная активность (каждый регион, будучи нацеленным на выполнение народно-хозяйственных задач, обязан выполнять активную производственную функцию в территориальном разделении труда, чем, по сути дела, и доказывает свою востребованность в качестве обособленного таксономического образования);

л) гибкость управления (региональное хозяйство постоянно находится в изменчивом состоянии - меняются политические установки, экономические условия, социальная ситуация; все это обуславливает необходимость осуществления регионального управления сообразно изменяющейся ситуации, придания ему гибкости);

м) эффективность (всякая территориально-хозяйственная система должна быть рентабельна с точки зрения соотношения эффекта от затрат с затратами на его достижение; это обстоятельство требует формирования таких пространственно локализованных систем, функционирование которых было бы эффективным и обеспечивало реализацию общегосударственной стратегии).

4. Региональное хозяйство подпадает под категорию структурированной системы, что означает возможность формального описания его структуры (в отличие от таких систем, которым по причине неопределенности либо чрезвычайно большой сложности связей невозможно дать формальное описание структуры).

5. Целостность системы региональной организации обеспечивается наличием связей и соответствующих коммуникаций. Связи между элементами региональной системы занимают в ней ключевое положение. С одной стороны, они обеспечивают упорядоченные отношения между элементами, с другой — координацию потоков информации, материальных и финансовых средств в процессе управления. В хозяйстве региона находят отражение все универсальные формы связей, а именно — управление, координация и примыкание, которые реализуются в соответствии со спецификой соотношения элементов данной системы в пространстве и во времени.

Связи между элементами региональной хозяйственной системы реализуются через коммуникации (в виде непосредственных либо опосредованных отношений или влияний).

6. Внешняя среда и время представляют собой основные ограничители региональной системы. По своей сути выявление либо очерчивание границ региональной системы представляет собой разделение некоторой области материального мира на две части, из которых одна рассматривается как система, а другая - как внешняя среда этой системы. У

регионального хозяйства внешнюю среду образуют системы, для которых оно не является их функциональной подсистемой, а представляет собой независимый в системной субординации объект. Особенностью системы регионального хозяйства является наличие в ней свойств открытости и закрытости. Это проявляется в том, что региональное хозяйство по одним подсистемам может иметь закрытый характер, а по другим - открытый. Например, дорожное хозяйство региона можно рассматривать и как закрытую эндогенную подсистему и как открытую, поскольку оно пронизано федеральной дорожной сетью; сельское хозяйство региона также носит черты и закрытой самодостаточной подсистемы, и открытой, последнее проявляется в его зависимости от федеральных субвенций, цен на энергоносители, а также продовольствие. Роль факторов внешней среды в функционировании регионального хозяйства тем выше, чем меньше по своей воспроизводственной массе регион. И наоборот - чем крупнее региональный хозяйственный комплекс, тем выше степень его воспроизводственной самодостаточности и соответственно тем меньше его зависимость от факторов внешней среды.

Самодостаточность производства регионального хозяйства зависит от конкретной макроэкономической ситуации в стране. В условиях экономического кризиса усиливаются потребности в централизованном регулировании экономических процессов: мобилизационная экономика и политика активизма в США в 1930-е годы; мобилизационная экономика Японии в 1940-е годы; мобилизационная экономика СССР в 1930-50-е годы; мобилизационная экономика Китая в 1950-60-е годы; активное государственное участие в регулировании банковского сектора в период глобального кризиса 2008-2009 гг. Примечательно, что слово «кризис» в китайском языке обозначается двумя иероглифами - «опасность» и «шанс». Есть над чем задуматься, принимая во внимание китайскую философию и российскую практику!

На этапе макроэкономической стабилизации, проявления которой все более заметны в нашей стране, расширяются возможности в предоставлении регионам свобод в хозяйствовании и саморегулировании социально-экономических процессов на территориях (управленческая концепция монетаризма), ограничителем чему выступает воспроизводственная самодостаточность регионального хозяйства. Так, например, чем крупнее экономическая масса региона, тем больше отраслей и сфер регионального хозяйства федеральный центр может передавать для регулирования воспроизводственного процесса местными средствами. Что касается перспективного состояния российской экономики, то, по мнению

специалистов, оно сбалансировано по ресурсам и даже в условиях глобального экономического кризиса сможет в целом оставаться достаточно стабильным (хотя в таких сферах, как лизинг, ипотечное дело, капитальное строительство, возможны колебания). Естественно, что в этих условиях могут усиливаться потребности в саморегулировании региональных процессов воспроизводства местными средствами и соответственно — в межрегиональной экономической интеграции.

Региональное хозяйство представляет собой динамическую систему, однако это не исключает возможности принятия при ее исследовании и проектировании допущений о статичном состоянии. Речь в таком случае идет о рассмотрении структурного среза региональной хозяйственной системы в конкретный момент времени, то есть о субординационных и количественных соотношениях ее элементов. Последовательный ряд таких срезов способен описать пространство состояний и выступить основой для оценки структурной динамики региональной экономики как в ретроспективе, так и на перспективу. Уровень достоверности такого прогноза, получаемый методами экономико-математического моделирования, во многом определяется правильностью отбора соответствующих показателей регионального хозяйства. Чем меньше таких показателей, тем выше степень определенности соответствующей картины, но при этом и тем менее она точна в силу недоучета менее важных, но все-таки значительных второстепенных параметров.

Оттого, какой характер имеют связи между элементами региональной хозяйственной системы, зависимость между ними может принимать вид либо жестко детерминированной, либо стохастической.

В первом случае формализация таких связей имеет четко выраженный конкретный характер. Например, между числом детей школьного возраста по возрастным группам на конкретную дату и требуемым числом мест в общеобразовательных школах в разрезе классов. Во втором случае формула связи принимает вид гибкой вероятностной зависимости, например, между валовым сбором зерновых в регионе и поголовьем свиней в сельских хозяйствах на прогнозируемую дату.

Поскольку региональная экономика насыщена множеством различных связей между элементами, ее проектирование имеет приближенный характер. Это обстоятельство повышает значимость многовариантных расчетов структурных моделей и планов регионального хозяйства с использованием экономико-математических методов, а также экспертных оценок.

### **Контрольные вопросы.**

1. Назовите основные характеристики системы регионального хозяйства.
2. Что выступает в роли системообразующих факторов региона (внешние; внутренние)?
3. Выделите основные отличительные признаки современного региона среди других экономических систем.
4. Каковы основные свойства системы региональной экономики (в том числе специфические)?
5. Что придает региональному хозяйству характер структурированной системы? По какой причине его причисляют к слабо структурированным системам?
6. Опишите роли связей и коммуникаций в обеспечении целостности региональной организации.
7. Каким образом влияют на систему региональной экономики внешняя среда и время?

## 5. ПРЕДПЛАНОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Региональная экономика, выступая пространственно-локализованным элементом хозяйства страны, представляет собой развивающуюся подсистему национальной экономики. Высокая изменчивость экономики макро- и мезоуровня обуславливает потребность в мониторинге процессов во внутренней и внешней среде региона, их анализа, а также разработки и осуществления соответствующей управленческой стратегии.

Проектирование региональной экономики предполагает проведение предплановых исследований ее состояния и разработку на этой основе проектов и планов функционирования и развития.

Исследование регионального хозяйства предполагает необходимость согласованного применения методов анализа и синтеза, рассмотрения данной системы с позиций историзма в ее структурной динамике для определенного момента времени задает базу (каркас) сведений, необходимых для описания генезиса данной системы в предшествующем периоде, а также ее поведения в будущем при условии учета предполагаемых входных воздействий.

В экономико-математическом моделировании систем выделяют следующие виды моделей.[39].

а) статические модели, описывающие связи между элементами системы в условиях неизменности ее состояний;

б) кинематические модели, описывающие изменение состояния системы во времени без раскрытия причинно-следственных связей, вызывающих эти изменения;

в) динамические модели, описывающие причинно-следственные связи, обуславливающие происходящий во времени процесс перехода системы из одного состояния в другое. Динамические модели регионального хозяйства характеризуются вероятностным детерминизмом (марковские свойства), который заключается в том, что задание распределения вероятностей для состояния системы в какой-то начальный момент времени и описание случайных входных воздействий в последующем позволяет определить распределение вероятностей в любой перспективный момент времени. Такие свойства региональных хозяйственных систем делают возможным применение аппарата экономико-математического моделирования при составлении картины их вероятностных состояний в различные моменты времени прогнозируемого периода.

Исследование системы функционирования регионального хозяйства имеет главной целью выяснение ее содержания с точки зрения соответствия

миссии региона, реализуемой на территории социально-экономической стратегии, и вскрытия резервов совершенствования этого процесса.

Системные исследования регионального хозяйства складываются из следующих этапов.

Первый этап - постановка задачи исследования. На этом, начальном, этапе определяется то, какие причины обусловили проведение исследования (какова проблема), и что, собственно говоря, и в каких объеме и глубине необходимо исследовать в региональном хозяйстве. То есть определяются цели и очерчиваются границы исследования, выбираются его предмет и объект. Исследование какого-либо элемента регионального хозяйства не может проводиться без учета процессов во всей системе, без уяснения ее качественного состояния в целом, поскольку в противном случае результаты фрагментарного исследования могут оказаться чрезмерно локализованными и не позволят воспринять регион как целостность. Постановка задачи исследования регионального хозяйства ввиду открытости характера такой системы непременно должна содержать рассмотрение ее внешних взаимодействий и оценку соответствующих связей. Степень значимости такого элемента постановочной задачи обратно пропорциональна экономической массе регионального хозяйства. Чем меньше экономическая масса региона, тем более зависимо его хозяйство от внешних взаимодействий и тем больше оно предрасположено к межрегиональной экономической интеграции.

Второй этап - структуризация объекта исследования, а именно - выяснение сущности и содержания конкретной проблемы регионального хозяйства, ее количественных и качественных параметров, а также локализация предмета исследования в границах исследовательского поля.

В региональном хозяйстве как целостной системе всякая проблема в той или иной степени затрагивает все его элементы. Принятие в расчет всех соответствующих связей чрезвычайно усложнит процесс исследования и сделает практически невозможным получение приемлемого для понимания и оценки его результата. Поэтому первостепенное значение приобретает выделение тех компонентов проблемы, которые являются минимально необходимыми для описания ее содержания, и удаление какого-либо из них качественным образом меняет содержание проблемы. Такая задача требует работы экспертов, выводы которых могут стать основой для дальнейших исследований и разработки форм и методов их проведения.

Первый подэтап данного этапа сводится к локализации факторов конкретной региональной проблемы и тех элементов регионального хозяйства, которые задействованы в данной проблеме.

Второй подэтап заключается в разделении всех элементов проблемы на внутренние и внешние. В такой постановке внутренние элементы сформируют внутрирегиональную подсистему, а внешние элементы - ее внешнюю среду.

Что касается факторов проблемы, то их в свою очередь предпочтительно разделять на внутри- и внерегиональные. Такое деление позволит управленческому аппарату региона сосредоточить внимание на решении тех задач, которые подпадают под его компетенцию, и не отвлекать силы в направлении неуправляемых факторов, рассматривая их как граничные параметры.

Третий подэтап сводится к различению внутренних элементов конкретной проблемы региональной системы по степени их подверженности структурированию на следующие группы:

а) неструктурируемые проблемы - те, что выражены в виде качественных характеристик, не поддающихся описанию количественными параметрами. В региональном хозяйстве такими проблемными элементами являются состояние здоровья населения, состояние межэтнических отношений, предпочтения в выборе профессий, фактическая квалификация менеджеров и специалистов, состояние теневого бизнеса, эффективность территориального администрирования и др. Экспертное заключение по таким проблемам целесообразно передавать на оценку группам специалистов;

б) структурируемые проблемы - такие, в которых внутренние и межэлементные зависимости могут быть четко представлены в виде символов, получить строгое количественное выражение. Например, наличие мощностей по переработке плодов, молока, хранению зерна в регионе в соотношении с динамикой производства этих сельхозпродуктов; соответствие нормам числа мест в лечебных учреждениях численности населения городов и деревень в разрезе территорий; численность выпускаемых образовательными учреждениями региона специалистов и число востребованных региональным хозяйством мест приложения их труда в разрезе специальностей. Такие проблемы легко поддаются исследованию постфактум и прогнозированию и ясны для работников управления;

в) слабо структурируемые проблемы - те, в которых сочетаются количественные и качественные параметры, причем последние занимают доминирующее положение. Указанный тип проблем весьма характерен для регионального хозяйства, где наряду с элементами, поддающимися количественному описанию, имеются такие, которые могут отображаться лишь как некое качество. К примеру, интенсивное жилищное строительство в



городе, с одной стороны, вызовет прирост населения, а с другой - обострит дефицит в вопросах трудовой занятости, а также обеспеченности детскими и лечебными учреждениями, может изменить структуру социума, деформировать этнические пропорции и т.д.

В завершение этапа структуризации конкретной региональной проблемы необходимо провести уточнение ее границ, определить параметры входа и выхода между структурированными ее подсистемами, а также их сочетания с неструктурируемыми качественно определенными элементами в общей оболочке данной проблемы и этим сформировать базу для ее модельного представления.

Третий этап - разработка модели явления или процесса, то есть представление его в отвлеченном от оригинала, но приемлемом для уяснения сущности и содержания виде. Модель, как правило, имеет упрощенную по сравнению с оригиналом форму, поэтому возникает необходимость в оценке степени ее адекватности соответствующему объекту. Это требует от разработчиков тщательной оценки и ранжирования элементов и факторов исследуемой проблемы на существенные, малосущественные и несущественные с тем, чтобы освободить конструируемую модель от элементов, не несущих необходимой смысловой нагрузки применительно к данной проблеме.

Моделирование проблематики регионального хозяйства целесообразно осуществлять в несколько ступеней:

- вначале построить «грубую модель», в которой учитывать только наиболее значимые элементы проблемы, на основании чего получить общее представление о проблеме и ее соотношении с внесистемными факторами и элементами;

- затем, в соответствии с главным вектором цели исследуемого объекта, провести дополнение первоначальной модели элементами, оказывающими наиболее существенное воздействие в коридоре проблемы;

- далее полученную усложненную модель проверить на степень ее соответствия исследуемому явлению или процессу, который представлен в качестве конкретной региональной проблемы, и в случае необходимости исключить избыточные дополнения либо добавить новые и заново провести оценку тождественности модели объекту исследования;

- провести экспериментальную проверку построенной модели.

Особенностью региональных экономических исследований и проектирования управленческих схем является рассмотрение процесса общественного воспроизводства в пространственно-временном ракурсе при

наличии явно выраженного социально-политического фактора. Это предполагает исследование в территориальном разрезе как внутрирегиональных процессов развития элементов производительных сил и производственных отношений, так и внешних взаимодействий регионального хозяйства. Следует заметить, что в настоящее время внешние взаимодействия хозяйственных комплексов субъектов Федерации проявляются главным образом в направлении федерального центра, а горизонтальные связи, как правило, сводятся к неконтролируемой межрегиональной суточной миграции населения и несистематическим частным товарообменам. Как таковая, целостная, структурированная система межрегиональных экономических обменов до настоящего времени не сформировалась, одной из причин чему выступает неразвитость соответствующего управления.

Наличие большого круга факторов, определяющих функционирование регионального хозяйства, ставит перед исследователем задачу определить минимальный круг подлежащих анализу параметров, которые в совокупности способны достаточно полно описать наиболее значимые процессы и явления региональной жизни. В общем виде это сводится к вопросу: «Что исследовать?» Одной из таких проблем является депрессивность регионов. К примеру, А.Швецов и В.Лексин предлагают использовать в качестве критерия отнесения региона к депрессивным следующие показатели состояний: 1) темпы, масштабы и длительность спада социально-экономических показателей региона являются выше среднероссийских, а также подобных территорий; 2) в регионе отсутствуют экономические, социальные и экологические основания для самостоятельного развития[39]. Названные выше критерии депрессивности территорий Н.М.Межевич дополняет еще одним - «отсутствием условий и стимулов самостоятельного территориального развития»[20], с чем можно согласиться лишь отчасти, поскольку депрессия - это угнетенное состояние, в котором может оказаться организация, даже при наличии стимулов к действию.

Полагаем, вряд ли следует придавать термину «депрессия» иное значение, нежели состояние упадка. Такое состояние может быть, как временным, так и постоянным, как преодолимым, так и непреодолимым. Применительно к социальным объектам депрессивное состояние какой-либо отдельной сферы или группы сфер требует обязательного принятия исправительных мер собственными силами региона или извне. Во втором случае статус регионального хозяйства естественно понижается.

В целях достижения большей определенности в оценках термин «депрессия» целесообразно использовать в сочетании с дополняющим словом, например, депрессия трудоустроенности, депрессия экологии, экономическая депрессия, социальная депрессия, депрессия промышленности, депрессия сельского хозяйства, бюджетная депрессия.

В состоянии депрессии того или иного вида может оказаться любой регион. Подобное замечает Н.М.Межевич, утверждая, что «в Европе, как и в России, депрессивными, прежде всего, оказались моноотраслевые территории»[18]. Например, в настоящее время в Москве можно отметить депрессию транспортной системы, а в Сочи - депрессию гостиничного хозяйства. Однако оба названных вида депрессии вполне преодолимы собственными средствами регионов и не являются фатальными. В такой ситуации перед региональным управлением стоит задача выявить основные причины депрессии, ее факторы и механизмы и изыскать способы преодоления. В противном случае эту работу вынужден будет выполнить федеральный центр. Однако при систематическом повторении такой ситуации вполне правомерно встанет вопрос о целесообразности существования региона как самостоятельного территориально-экономического образования.

В ракурсе сформированного выше подхода состояние региональной экономики довольно четко может быть описано следующими показателями:

- численность населения, в том числе трудоспособного возраста;
- фонд оплаты труда и социальных выплат;
- валовой региональный продукт;
- добавленная стоимость;
- потребление электроэнергии;
- фонд потребления;
- фонд накопления.

Четкая целевая ориентация регионального хозяйства, построенного на эндогенной схеме воспроизводственных процессов, обуславливает конкретный набор контролируемых параметров функционирования, которые можно разделить на следующие группы:

- а) основные экономические показатели;
- б) второстепенные экономические показатели;
- в) дополняющие экономические показатели.

Результаты исследования регионального хозяйства по группе основных экономических показателей призваны дать общее представление о его состоянии и развитии, а также наиболее значительных резервах совершенствования. Исследования регионального хозяйства, как

комплексные, так и локализованные, должны быть опосредованы конкретной целью. В противном случае избыточная информация лишь дезорганизует управленческий аппарат.

Выделяются следующие этапы предплановых исследований регионального хозяйства.

В качестве первого этапа определяются цели и вырабатываются идеи. В числе таких целей наиболее значимыми являются:

— определение степени обеспеченности воспроизводства регионального хозяйства собственными средствами и соответствующих резервов эндогенного развития;

— исследование количественных и качественных параметров трудовых ресурсов региона и состояния их использования с позиций максимизации высокооплачиваемой трудовой занятости;

— в разрезе поселений проработка вариантов развития мест приложения труда в направлении интенсификации трудоиспользования в действующих организациях и создания новых рабочих мест как в составе имеющихся, так и новых, создаваемых организациях.

На втором этапе рассчитывается стоимость различных вариантов развития территорий и отбираются наиболее привлекательные и доступные (для оценки идеи), например:

— интенсивное развитие явно выраженной в регионе моноотрасли (угледобыча; нефтедобыча; металлургия; химическая промышленность; производство зерна; машиностроение; животноводство; электроэнергетика; лесная промышленность; курорты; финансовый менеджмент; логистика; транспортный коридор и т.п.) с параллельным развитием связанных отраслей и сфер жизнеобеспечения;

— комплексное развитие группы отраслей, способных обеспечить основную часть воспроизводственного баланса региона (производство зерна в сочетании с птицеводством и свиноводством; лесоразведение в сочетании с рекреационным бизнесом и курортами; электроэнергетика в сочетании с производством энергоемких материалов и т.п.);

— межрегиональные производственно-экономические альянсы. Например: угледобыча одного региона в сочетании с черной металлургией другого; электроэнергетика одного региона в комплексе с энергоемкими производствами другого; рекреационные ресурсы одного региона в сочетании со спросом на них, подтвержденным финансовыми ресурсами другого, и т.п.

На третьем этапе прорабатываются формы финансирования нескольких наиболее привлекательных вариантов развития территорий в сочетании с

тем, из каких источников и в каком порядке может осуществляться финансирование таких проектов. Вполне возможно, что проекты с большим объемом затрат окажутся более выгодными по причине многоэтапности инвестиционного процесса и раннего включения их очередей в коммерческую деятельность для расширения потока инвестиций.

Четвертым, завершающим этапом предплановых исследований является разработка конкретных предложений по корректировке региональной экономической стратегии.

Прогноз развития регионального хозяйства, как комплексный итоговый документ предплановых исследований, представляет собой картину хозяйства региона в целом либо его фрагментов в перспективные периоды времени или на конкретную дату для различных вариантов осуществления управленческой стратегии.

В региональных экономических исследованиях последнего времени получил довольно широкое распространение, заимствованный из армейской стратегии и привнесенный в экономическую сферу, SWOT-анализ, который сводится к группировкам сильных и слабых сторон объекта исследования, а также возможностей и угроз для функционирования и развития. Как и всякая модель, тем более перенесенная из совершенно иной сферы, такая схема исследования экономических процессов и состояний содержит неточности. Причем если для простых по структуре организаций эта схема анализа позволяет получать довольно четкое представление о состоянии и перспективах, то применительно к такой сложной системе, как социально-экономический комплекс региона, она нуждается в существенном развитии и дополнении. Для оценки стационарных армейских организаций с жесткой, линейно-функциональной, высокой структурой управления может быть и достаточно четырех названных выше спектров анализа. Однако для развивающихся, комбинированных структур регионального хозяйства такой подход выглядит несколько упрощенным. Если воспроизводственный цикл армейских организаций, как правило, очень краток, то у региональных, напротив, очень продолжителен. Армейские организации длительное время могут оставаться неизменными по форме и содержанию, а условием жизни региональной экономики является развитие. Если армейские организации в основном внутренне однотипны, то региональным комплексам свойственно внутреннее многообразие по формам и содержанию. Эти обстоятельства дают основание для интерпретации идей SWOT-анализа в следующую схему исследований современного региона:

– первый сектор - сильные стороны и пути развития (генезис; состояние; перспективы);

– второй сектор - слабости и средства компенсации (состояние; перспективы функционирования и развития);

– третий сектор - опасности и средства защиты (острые; существенные; несущественные).

При этом в региональных исследованиях сектор «возможности» целесообразно заменить на сектор «области улучшения состояния системы», детализировав его по следующим направлениям:

— пути усиления сильных сторон в перспективном периоде;

— средства компенсации и нейтрализации слабых сторон в текущий момент и в перспективе;

— средства защиты от опасностей, ранжированных по степени значимости.

Для хозяйства региона, отличающегося повышенной инерционностью и стабильностью состояний, можно довольно успешно строить прогноз; и чем крупнее экономическая масса региона, тем верней может быть прогноз. Естественно, что при этом следует учитывать и экономическую динамику внешней среды, поскольку она в значительной степени влияет на характер взаимодействия с федеральным центром и межрегиональные обмены. Составление базирующихся на научных концепциях планов функционирования регионального хозяйства на длительный период позволяет региональным управленческим структурам работать в едином алгоритме долгосрочной стратегии, эффективно решать задачи сбалансированного регионального развития.

### **Контрольные вопросы**

1. Назовите основные виды экономико-математических моделей, применяемых в исследованиях регионального хозяйства.

2. Что означает понятие «вероятностный детерминизм»?

3. Опишите основные этапы системных исследований региональной экономики.

4. Каков порядок разработки модели проблематики регионального хозяйства?

5. Что понимается под депрессивностью территории?

6. Комплекс каких показателей достаточно полно характеризует состояние региональной экономики?

7. Назовите основные этапы предплановых исследований регионального хозяйства.

8. В какой степени SWOT-анализ может использоваться в предплановых исследованиях экономики региона?

## 6. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ РЕГИОНА

Финансы современного российского региона представляют собой систему отношений по поводу формирования денежных средств территории и их использования. Основой региональных финансов является финансовая система государства. В хозяйстве региона присутствуют различные экономические субъекты, которыми являются юридические или физические лица, выступающие носителями определенных прав и обязанностей. Их совокупность и взаимодействия и образуют региональный финансово-экономический комплекс.

В российской экономике участвуют пять основных экономических субъектов:

1. государство как центральное административно-экономическое образование в лице его центральных органов;
2. республиканские, краевые и областные администрации как региональные государственные административно-экономические образования;
3. городские и районные думы, мэрии и администрации как органы негосударственного (общественного) местного самоуправления;
4. хозяйствующие субъекты в лице организаций (корпораций, фирм, предприятий);
5. граждане Российской Федерации, лица без гражданства и подданные других государств.

В соответствии с этим финансовая система России складывается из следующих относительно самостоятельных звеньев: общегосударственные; региональных органов (республиканских, краевых, областных); органов местного самоуправления; хозяйствующих субъектов (негосударственных, общественных, частных); граждан.

Общегосударственные финансы формируются за счет налогов и сборов, государственных пошлин, доходов от государственных хозяйствующих субъектов (казенных предприятий, государственных финансовых предприятий, фирм и т.п.), продаж объектов государственной собственности и т.п. В систему общегосударственных финансов входят:

- федеральный бюджет;
  - система государственного страхования;
  - государственное кредитование;
  - федеральные внебюджетные фонды.
- финансы региона состоят из:
- региональных бюджетов;

– региональных внебюджетных фондов.

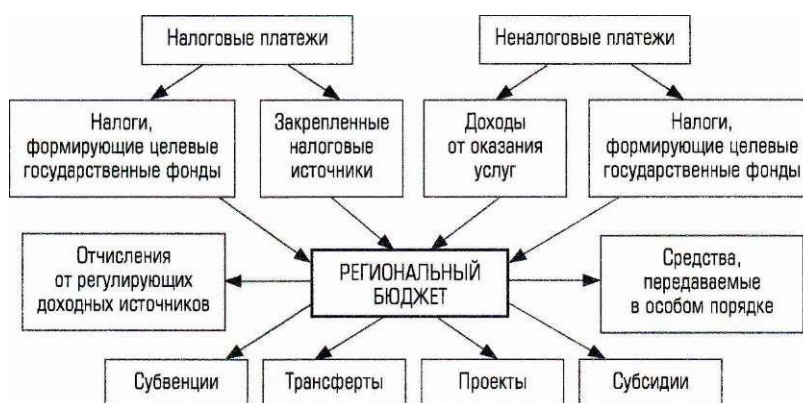


Рисунок – 1 Модель формирования регионального бюджета (бюджета субъекта Федерации)

Они формируются (пополняются) за счет нормированной части федеральных налогов и сборов, а также исключительно региональных налогов и сборов, штрафов, займов, лотерей и т.п. (рис. 4.1).

Главным регулятором бюджетных поступлений является налоговое законодательство, которое сформулировано в Налоговом кодексе Российской Федерации и других законодательных актах. Доходная часть региональных бюджетов формируется за счет закрепленных и регулирующих источников доходов. Закрепленными (собственными) доходами называют те денежные средства, которые полностью или в фиксированной доле на постоянной или долговременной основе поступают от налогоплательщиков непосредственно в бюджет соответствующего уровня, минуя вышестоящие бюджеты. В региональных бюджетах основную часть закрепленных доходов составляют налоги субъектов РФ (регионов), а также местные (муниципальные) налоги. Доля последних в общей массе бюджетных средств весьма невелика.

Регулирующими доходами называют все денежные средства, кроме закрепленных доходов, которые поступают извне на цели бюджетного финансирования (к ним относятся: процентные отчисления от налогов бюджетов высшего уровня; дотации; субвенции; другие денежные средства из бюджета высшего уровня). Нормативы отчислений в регулирующие доходы региональных бюджетов утверждаются федеральными органами (как правило, ежегодно), что делает регионы зависимыми от финансовых маневров федерального центра. Крупным источником средств являются региональные налоги и сборы (налог на недвижимость; дорожный налог; транспортный налог; налог с продаж; региональные сборы и др.). Что касается расходной части региональных бюджетов, то в ней основу



составляет финансирование социально-культурной сферы. Однако по мере расширения хозяйственных функций регионов увеличивается и часть средств, направляемых на развитие и размещение производительных сил.

Консолидированный бюджет современного региона представляет собой совокупность регионального и местных бюджетов на территории субъекта Федерации.

Финансы органов местного самоуправления включают: местный бюджет и местные внебюджетные фонды. Они формируются из нормированной части федеральных налогов, а также из прямых местных налогов и сборов, штрафов, займов, лотерей и т.п. Собственные доходы муниципалитетов формируют: налог на имущество; платежи за использование природных ресурсов; сборы, пошлины и др. Регулирующие доходы образуют: налог на прибыль; подоходный налог с физических лиц; налог на добавленную стоимость; акцизы и др. Источниками муниципальных финансов являются также финансовые ресурсы предприятий муниципальной собственности, средства немunicipальных предприятий, направляемые на строительство, ремонт и содержание социально-культурных, жилищно-бытовых, коммунальных и других объектов. Именно внебюджетная часть муниципальных финансов представляет собой наиболее широкое поле деятельности в финансовом обеспечении местных программ.

Финансы хозяйствующих субъектов (организаций) представляют собой систему формирования (образования) и использования фондов. Финансы хозяйствующих субъектов выступают основным источником финансовых ресурсов государственных, региональных и местных органов.

Финансы граждан формируются из заработной платы, пенсий, пособий и т.п., а также из доходов от индивидуального предпринимательства. В условиях рыночной экономики возникает такая форма финансов граждан, как рента, получаемая в виде дохода от ценных бумаг негосударственных пенсионных фондов, фондов банков, ипотеки и т.п.

Совокупность финансовых активов и отношений собственности между продавцами и покупателями этих активов образует финансовый рынок. Составной частью общегосударственного финансового рынка является региональный рынок, в котором реализуется значительная часть операций участников финансового рынка. Сущность финансового рынка заключается в создании экономического поля отношений по поводу реализации стоимости и потребительной стоимости товаров, выраженной в финансовых активах.

На территории региона организационное обеспечение формирования финансовых активов субъектов финансового рынка заключается в создании благоприятных условий для консолидации свободных средств и появления у

их владельцев стремления к инвестированию. Реализация стоимости финансовых активов, выступающих на финансовом рынке в форме товара, осуществляется путем их обмена на деньги или другие активы в пропорциях, указывающих их стоимость. Финансовые активы, не востребованные на рынке, не имеют стоимости и, следовательно, перестают быть активами.

Финансовое обеспечение инвестирования в региональную экономику предполагает создание предпринимателям благоприятных условий для сбора финансовых ресурсов и их направления в производство и другие приоритетные сферы регионального хозяйства. Ведь потенциальный инвестор станет реальным лишь тогда, когда предприниматель убедит его в надежности и доходности долгосрочных вложений. Важную роль в этом играют региональные и местные администрации — как гаранты законности и порядка.

В целом финансовый рынок представляет собой совокупность многих относительно самостоятельных отраслевых и территориальных рынков. В числе последних выделяются национальный, международный и региональный. Бывают рынки организованные и неорганизованные (то есть без внешней или внутренней координации). Наличие у региональных властей определенных инструментов позволяет им участвовать в регулировании финансового рынка в масштабе региона, однако основные функции регулирования финансового рынка остаются за федеральным центром.

Региональная финансовая стратегия представляет собой систематическую управленческую деятельность, направленную на формирование и использование финансов в решении задач социально-экономического развития региона. Она распространяется на все региональное хозяйство, в том числе на его отдельные территориальные и отраслевые подсистемы. Определяющим фактором в выработке региональной финансовой стратегии выступает государственная финансовая политика, как совокупность направлений, форм и методов воздействия государства на финансовую систему страны для поддержания ее эффективного функционирования. Государственная финансовая политика реализуется в финансовой стратегии и тактике.

Финансовая стратегия государства представляет собой комплекс мер по развитию государственной финансовой системы на длительную перспективу (3-5 и более лет). Она строится на основе целевых программ (национальных проектов) и перспективных планов социально-экономического развития. Основным содержанием государственной финансовой стратегии является определение оптимальных направлений формирования федерального и региональных бюджетов и внебюджетных фондов. Государственный

бюджет, как совокупность доходов и расходов страны, может быть: сбалансированным (доходы равны расходам); с положительным (доходы превышают расходы) и отрицательным сальдо (расходы превышают доходы). В современной практике распространен дефицит государственного бюджета. Развитые и богатые ресурсами страны поддерживают длительное превышение расходов над доходами (США, Россия). Но для менее богатых стран, особенно с небольшой численностью населения, такой дефицит может обернуться банкротством (Греция).

Нечто подобное наблюдается и на региональном уровне. Наблюдаемое на протяжении последних десятилетий расширение «дотаций» по своей сути является финансированием дефицита бюджета ряда российских регионов, что свидетельствует об их финансово-экономической несостоятельности. Региональные администраторы привыкли «попрошайничать» у государства и, по сути, перестали стремиться зарабатывать средства. Преодоление дефицитности федерального бюджета обычно осуществляется тремя путями: заимствованиями за рубежом; заимствованиями у населения; сокращением расходов бюджетной сферы (в основном зарплата бюджетников и государственные заказы). Если первая мера остается практически незамеченной населением, то вторая и третья весьма существенно отражаются на уровне жизни людей, особенно наименее защищенных.

В целях выравнивания бюджетов регионов государство использует следующие финансовые стабилизаторы: налоги и налогообложение; систему государственного страхования; государственные субвенции, дотации, субсидии, компенсационные выплаты; личные сбережения населения.

Налоги воздействуют на экономику регионов, как и страны в целом, через следующие функции: а) регулирующую; б) стимулирующую; в) распределительную; г) фискальную.

Государственное страхование способствует сглаживанию неблагоприятного воздействия на экономику регионов различных форсмажорных обстоятельств (в том числе стихийных бедствий). Государственные субвенции, дотации и т.п. имеют целью выравнивание главным образом уровня обеспеченности социальной сферы разных регионов. В определенной степени это удается; однако разнообразные масштабы и воспроизводственные возможности экономики российских регионов отрицательно сказываются на эффективности решения такой задачи, поскольку инвестиционная часть их бюджетов невелика.

Личные сбережения населения аккумулируются в основном через систему Сберегательного банка РФ. Однако в отличие от экономически

развитых государств пока этот канал инвестиций в российскую экономику, особенно на уровне регионов, используется слабо.

Отличительной особенностью финансовой системы региона является неоднородность и структурное разнообразие составляющих ее элементов и их связей. Финансовая система региона имеет открытый характер; она находится в постоянном взаимодействии с внешней средой. Такая изменчивость требует систематической работы, направленной на поддержание (восстановление) ее равновесия, которая заключается в постоянном поиске источников финансовых ресурсов и средств ускорения платежей от соответствующих субъектов (налогов, неналоговых поступлений, государственных субсидий и субвенций и др.), в оптимизации каналов и форм использования средств в интересах хозяйства региона.

Региональное управление финансами призвано выполнять функции объекта (обеспечение финансовыми средствами) и субъекта управления (прогнозирование финансово-экономической ситуации в регионе, планирование, организация, регулирование, координация, стимулирование, контроль реализации принятых решений в русле региональной финансово-экономической стратегии). Рассмотрим подробнее функции субъекта управления финансами региона. Финансовое прогнозирование представляет собой составление картины вероятного финансового состояния регионального хозяйства в отдаленной перспективе. Его особенностью является альтернативность прогнозируемых показателей, многовариантность развития ситуации. Прогнозы могут составляться как методами экстраполяции, так и методами прямого расчета и предвидения изменений. Финансовое прогнозирование относится к области предплановых исследований и является аналитической основой для выбора региональной финансовой стратегии и разработки соответствующих планов. Финансовое планирование регионального хозяйства включает мероприятия по разработке планов и организации их выполнения. Важным начальным этапом финансового планирования является разработка методологии и методики составления финансовых планов, которую выполняют организации Министерства финансов РФ (этим обеспечивается единство измерений, оценок и управления в стране).

Финансы выступают наиболее мощным и быстро реализуемым инструментом воздействия на хозяйствующие субъекты для обеспечения региональных программ развития территорий. Механизм реализации этого процесса, или финансовый механизм, представляет собой систему планирования, организации и стимулирования использования финансовых

ресурсов для достижения конкретных целей регионального хозяйства (стратегических и тактических).

В состав финансового механизма регионального хозяйства входят следующие элементы:

- 1) правовое обеспечение;
- 2) нормативное обеспечение;
- 3) финансовые методы;
- 4) финансовые рычаги;
- 5) информационное обеспечение.

К правовому обеспечению регионального хозяйства относятся федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законодательные акты региона, распоряжения региональной администрации, устав юридического лица и т.п. К нормативному обеспечению относятся нормы, нормативы, инструкции, методические указания центральных и региональных органов и т.п. К финансовым методам управления региональным хозяйством относятся налогообложение, система расчетов, страхование, аренда, лизинг, факторинг, прогнозирование, планирование, кредитование и т.п. К финансовым рычагам управления хозяйством территории относятся финансовые санкции, ценовое регулирование, арендная плата, целевые фонды, региональные заказы и т.п. Таким образом, региональный финансовый механизм представляет собой систему воздействия на хозяйство региона в целом или на его отраслевые и территориальные подсистемы путем целенаправленного использования законодательства, нормативов, налогообложения, кредитования, расчетов, прогнозирования и планирования, применения финансовых рычагов и стимулов для достижения конкретных целей стратегического и тактического планов. Реализация регионального финансового механизма достигается путем оптимального расходования ограниченных финансовых ресурсов.

В региональной практике управления обычно выделяют три сферы финансовых отношений: финансы хозяйствующих субъектов; страхование; государственные финансы.

Финансовые ресурсы региона — это денежные средства и ценные бумаги, которыми управляют законодательный орган, администрация региона.

Они формируются из следующих источников:

- 1) собственных средств (налоги; внебюджетные средства; доходы от коммерческой деятельности и др.);
- 2) средств, мобилизуемых на финансовых рынках (операции с ценными бумагами, ссудо-заемные операции и др.);

3) поступлений в порядке перераспределения из государственного бюджета (бюджетные субсидии и субвенции, страховое возмещение и т.п.).

Стратегия управления региональными финансами заключается в выборе и обосновании политики привлечения и размещения финансовых ресурсов, исключающей крупные финансовые потрясения и массовые банкротства в регионе. Тактика управления финансами региона заключается в разработке и реализации планов осуществления региональной финансово-экономической стратегии в кратковременном периоде (обычно на срок менее года). При таком подходе стратегия подпадает под категорию «цели», а тактика — под категорию «задачи».

В числе основных принципов управления региональными финансами выделяются следующие: системность; комплектность; преемственность; регулярность; объективность. Динамика доходов и расходов регионального бюджета не совпадает, что обусловлено спецификой территориального хозяйствования и требует управления денежными потоками таким образом, чтобы обеспечить непрерывность функционирования регионального хозяйства, особенно его социальной сферы. Управление региональными финансами предполагает необходимость регулирования деятельности различных субъектов хозяйствования. В региональном хозяйстве субъектами гражданских правоотношений выступают физические лица (граждане) и юридические лица. Согласно Гражданскому кодексу РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечает этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо обязано иметь самостоятельный баланс или смету. Юридическое лицо подлежит обязательной государственной регистрации и действует на основании учредительных документов. Юридические лица: а) коммерческие организации (их цель — получение прибыли для распределения между собственниками); б) некоммерческие организации (их цель — решение социальных задач; результаты предпринимательской деятельности не распределяются между участниками, а идут на социальные нужды).

Система управления финансами региона строится с учетом следующих классических принципов финансового менеджмента:

- 1) «время - деньги» (чем быстрее оборот, тем меньше требуется денег для его обеспечения);
- 2) «чем выше доходность, тем выше риск»;

3) резервирование средств (как гарантия платежеспособности в выполнении регионального бюджета);

4) постоянное балансирование доходов и расходов. Золотое банковское правило гласит: получение и использование средств должно происходить в установленные сроки! Это же распространяется и на региональный бюджет.

Базируясь на вышеназванных принципах, система управления региональными финансами призвана обеспечивать решение следующих задач:

- достижение оптимальной величины и состава активов;
- достижение оптимального состава источников финансирования;
- обеспечение финансовой устойчивости регионального хозяйства в текущем и перспективном периодах.

Управление региональными финансами состоит в мониторинге и систематическом анализе их состояния в текущий момент и на перспективу - на год, три и более лет. Прогнозный период состояния региональных финансов обусловлен состоянием национальной экономики, которая в свою очередь зависит от мировой экономической конъюнктуры. По мере стабилизации воспроизводственных процессов в России продолжительность прогнозного и соответственно планового периода в управлении региональными финансами расширяется. Финансовое состояние регионального хозяйства оценивается по результатам анализа совокупности показателей, характеризующих процесс формирования и использования финансовых средств в регионе.

Цели финансового анализа:

- 1) оценка финансового состояния на определенную дату;
- 2) определение динамики финансовых показателей;
- 3) выявление тенденций в финансовом состоянии и прогнозирование вероятности кризиса;
- 4) оценка количественных и качественных изменений финансового состояния региона и муниципальных образований;
- 5) выявление факторов, влияющих на изменение финансового состояния территорий и региона в целом.

Основную информационную базу для анализа финансового состояния экономики региона составляют: сведения об исполнении регионального и муниципальных бюджетов; отчетность управлений и ведомств, предприятий и организаций регионального подчинения; сведения из территориальной налоговой инспекции; аналитические записки банков-кредиторов и др.

Воценке финансового состояния регионального хозяйства в целом и в разрезе его подсистем используются различные методы, в числе которых наиболее распространены следующие:

1) сравнения. Финансовые показатели отчетного периода сравниваются с запланированными или с фактическими показателями сопоставимых предшествующих периодов. Для сравнимости необходимо показатели привести к единой базе, то есть пересчитать с учетом однородности составных элементов, а также инфляции и иных возмущений. Например, при сравнении показателей объемов приобретаемых ресурсов для региональных нужд за различные периоды необходимо пересчитать их в сопоставимые цены с учетом инфляции;

2) группировки. Метод заключается в сведении показателей в определенные группы, помещении их в таблицы и последующем сопоставлении, выявлении трендов и тенденций финансово-экономической динамики в элементах регионального хозяйства либо его подсистем;

3) цепных подстановок (элиминирования). Метод заключается в поочередной замене отдельного отчетного показателя на запланированный (базисный) и определении влияния отдельных факторов на совокупный финансовый показатель анализируемой подсистемы (отрасли, сферы, территории);

4) финансовых коэффициентов. Заключается в расчете различных соотношений абсолютных финансовых показателей. Этот метод широко используется в анализе финансового состояния хозяйственных организаций (предприятий производства и сферы услуг) на предмет оценки их текущей ликвидности; обеспеченности собственными оборотными средствами; платежеспособности. Расчеты финансовых коэффициентов проводятся на основе бухгалтерской отчетности за квартал либо за год, полученные результаты сравниваются с рекомендованными параметрами для соответствующей отрасли и сферы.

В последнее время в оценке финансово-экономического состояния хозяйственных организаций (компаний, фирм, предприятий и др.) широко применяется моделирование ситуаций и процессов. Становление в нашей стране конкурентно-рыночной системы способствует использованию моделей и при анализе регионального хозяйства, его отраслевых и территориальных подсистем. Применение моделей позволяет структурировать взаимосвязи между отдельными (основными) показателями, а также идентифицировать связи между показателями по определенным принципам.



Планирование региональных финансов - прежде всего целеполагание, то есть установление определенных целевых ориентиров в финансово-экономической сфере региона в перспективном периоде. Такие ориентиры могут быть выражены в виде цифровых значений, графиков или натуральных норм.

В экономической литературе проводится довольно четкое разграничение понятий «план» и «бюджет». Понятие «план» — более широкое, чем «бюджет». «План» описывает упорядоченный спектр действий по достижению определенных целей (такие действия могут описываться с помощью количественных измерителей, а также путем перечисления неформализованных процедур). В отличие от него «бюджет» содержит количественное представление плана действий, как правило, в стоимостном выражении.

Планирование финансов региона заключается в составлении так называемого генерального бюджета, который представляет собой систему взаимосвязанных финансовых и операционных бюджетов структурных элементов регионального хозяйства, как отраслевых, так и территориальных. Оно включает следующие этапы:

- 1) финансовый анализ ситуаций;
- 2) составление прогноза финансовых условий;
- 3) формулировка финансовых задач;
- 4) выбор варианта решения задач;
- 5) составление финансового плана;
- 6) увязки и корректировки финансового плана, детализация;
- 7) мониторинг выполнения финансового плана.

Традиционными методами финансового планирования регионального хозяйства являются следующие:

- 1) балансовый (составление баланса имеющихся средств и потребности в их использовании);
- 2) расчетно-аналитический (умножение показателей прошлого периода на индексы их развития с учетом экспертных оценок);
- 3) нормативный (использование нормативов, установленных соответствующими органами);
- 4) экономико-математическое моделирование (использование математических моделей, описывающих развитие событий);
- 5) оптимизации плановых решений (выбор одного или нескольких критериальных показателей).

Для финансового планирования регионального хозяйства представляет повышенный интерес метод оптимизации плановых решений. Он строится на

разработке нескольких вариантов плановых показателей и выборе из них наиболее актуального в прогнозируемой ситуации.

Основными объектами финансового планирования в регионе являются:

- поступления в региональный бюджет;
- поступления во внебюджетные фонды и др.;
- поступления от реализации имущества региона;
- поступления от сдачи в аренду регионального имущества;
- поступления от коммерческой деятельности хозяйственных организаций региональной принадлежности;
- расходы на содержание бюджетной сферы;
- дотации и субвенции муниципалитетам;
- финансирование инвестиционных проектов;
- ресурсы в капитальном строительстве, ремонтах и др.

К основным задачам финансового планирования регионального хозяйства относятся:

- определение основных финансовых показателей регионального хозяйства на плановый период (квартал, год и ориентировочно на два-три года);
- увязка планируемых финансовых показателей регионального хозяйства в разрезе его подсистем, а именно — по отраслям и территориям региона;
- определение путей сокращения расходной и увеличения доходной части регионального бюджета;
- выявление резервов пополнения и эффективного использования финансовых ресурсов региона.

Планирование регионального хозяйства базируется на его прогнозных оценках. Обычно используются следующие методы прогнозных оценок регионального бюджета:

- 1) методы экспертных оценок;
- 2) методы обработки пространственных, временных и пространственно-временных совокупностей;
- 3) методы ситуационного анализа и прогнозирования.

1. Методы экспертных оценок. Они заключаются в многоступенчатом опросе экспертов по специальным схемам и обработке этой информации с помощью математического аппарата. Такие методы также используются для разработки весовых коэффициентов, пороговых значений контролируемых показателей (что особенно важно для контроля состояний финансирования бюджетной сферы). Основное преимущество методов экспертных оценок заключается в их способности давать качественную оценку прогнозируемого

состояния региональных финансов, что особенно важно в условиях макроэкономической нестабильности. Ведь в данном случае количественные показатели не в состоянии описать реальное положение дел.

Экспертные оценки могут быть индивидуальными и групповыми. При использовании индивидуального метода экспертных оценок эксперт принимает решение на основе анкетного опроса. Поскольку в данном случае проводится произвольная (а не системная) выборка, то надежность такого метода недостаточно высока. Однако из-за своей простоты и оперативности этот метод экспертных оценок вполне может применяться для подготовки оперативных решений в узких временных границах. Метод групповых экспертных оценок позволяет получить прогнозную картину более высокой степени достоверности. Групповые экспертные оценки могут проводиться в форме многократного анкетирования экспертов.

При многократном анкетировании экспертов последнее проводится в несколько этапов:

- определение целей экспертизы и вопросов к экспертам;
- формирование правил проведения опроса экспертов и характера их взаимоотношений;
- формирование граничных параметров и рангов;
- определение способа оценки компетентности экспертов;
- составление правил обработки мнения экспертов;
- проведение опроса экспертов;
- определение степени согласованности оценок экспертов; - принятие решения.

Групповое анкетирование экспертов довольно часто проводят в три этапа, используя систему обратной связи (метод Дельфи) путем информирования участников экспертизы о результатах каждого этапа (в целях взаимного выравнивания даваемых ими оценок). На завершающем этапе проводится обработка результатов для определения доверительного интервала с использованием математических методов (нахождение ожидаемого среднего; расчет доверительного интервала методом квартилей, статистическим способом и др.).

2. Методы обработки пространственных, временных и пространственно-временных совокупностей. Эти методы занимают центральное место в прогнозировании экономических процессов в регионе. Они позволяют получить довольно достоверную картину прогнозных событий при разных вариантах исходных данных и на ее основе принять управленческое решение, исключающее большие потери для регионального бюджета.

3. Методы ситуационного анализа и прогнозирования. В основе таких методов прогнозирования находятся модели, предназначенные для анализа функциональных (то есть жестко детерминированных) зависимостей, в которых каждому значению факторного признака соответствует значение результативного признака. Формой жестко детерминированной зависимости является региональный бюджет на год, в котором результативный признак «расходы» имеет жесткую связь с фактором «доходы» (потратить можно лишь то, что получено). В данном случае составление прогноза расходов регионального бюджета, исходящих из суммы доходов, представляет собой имитационную модель, в подлежащем которой находятся взаимно увязанные показатели доходной части регионального бюджета (факторные признаки), а в сказуемом — результаты расчетов прогнозных показателей расходной части бюджета (результативные факторы).

По результатам имитационного моделирования может быть выбрано наиболее подходящее для конкретного состояния региональной экономики сочетание различных факторных признаков, которое обеспечит оптимизацию воспроизводственного процесса в региональном хозяйстве в перспективном периоде. Привлекательность такого метода моделирования региональной экономики заключается в возможности реализации данной модели на персональном компьютере в среде табличного процессора в соответствии с намеченным сценарием. В имитационном моделировании находит отражение сочетание методов экспертных оценок и математических (формализованных) методов. Поэтому при разработке финансово-экономической стратегии региона на основе результатов ситуационного анализа целесообразно поручать эту работу комплексным группам специалистов из различных отраслей регионального хозяйства.

В процессе управления региональными финансами встречаются следующие основные ситуации:

- условия определенности;
- условия неопределенности;
- условия риска;

— конфликтная ситуация (между отраслями, между муниципальными образованиями и др.).

Проведение ситуационного анализа региональных финансов осуществляется в следующем порядке:

1) прогнозируются возможные результаты регионального бюджета (доходы-расходы);

2) каждому варианту результата (исхода) присваивается его вероятность при условии, что сумма вероятностей всех исходов равна 1;

3) выбирается критерий (например: максимальный результат; минимальный результат);

4) отбирается вариант, который наиболее полно удовлетворяет выбранному критерию.

Современное региональное хозяйство характеризуется тем, что его элементы действуют согласованно. Между ними существует определенные (не очевидные на первый взгляд и порой не подчиняющиеся описанию конкретным алгоритмом) взаимосвязи. Другим отличительным признаком регионального хозяйства является его высокая инерционность, которая проявляется в плавности изменения финансово-экономических показателей. Причем именно инерционность региональной экономики позволяет намечать и осуществлять достаточно

долговременные региональные программы. Эти отличительные качества регионального хозяйства — взаимосвязь элементов и инерционность - являются основой использования метода прогнозирования, получившего название «метод пропорциональных зависимостей показателей». В основе данного метода лежит допущение, что можно выбрать такой основной показатель, который стал бы базовым для определения прогнозных значений других показателей.

Региональная экономика представляет собой совокупность множества отраслевых элементов хозяйствования, среди которых непременно имеется небольшая группа тех, которые оказывают на нее наиболее существенное влияние. Поэтому с определенными допущениями такие организации (отрасли, сферы) могут быть выделены в качестве базовых для проведения прогнозных расчетов региональных финансов. В соответствии с этим избирается базовый показатель для проведения финансовых расчетов, в данном случае это доходы. Далее определяются производные показатели, а именно — сумма расходов по основным статьям регионального бюджета. Устанавливается вид зависимости производного показателя от базового (то есть расходов от доходов). И наконец, составляются прогнозные варианты регионального бюджета в зависимости от изменения размера дохода по каждой из базовых отраслей (сфер) или по их группам. Результатом этого становятся несколько вариантов имитационной модели регионального бюджета в форме прогнозного отчета о доходах и расходах.

При постройке имитационной модели принимаются следующие допущения:

- сложившиеся уровни пропорционально меняющихся статей регионального бюджета и соотношение между ними оптимальные;

- значения основных статей расходной части регионального бюджета изменяются прямо пропорционально объему доходной его части.

Поскольку названные выше допущения несколько отличаются от реальной практики, то построенные имитационные модели подлежат последующей корректировке экспертами.

### **Контрольные вопросы**

1. Дайте определение региональным финансам, их сущности и содержанию.
2. Из каких источников формируются финансы территорий (регионов, муниципалитетов)?
3. Каковы функции региональных налогов? В чем отличие закрепленных налогов от регулирующих?
4. Что представляет собой консолидированный бюджет региона?
5. Из чего складываются финансовые ресурсы органов местного самоуправления?
6. Как формируется региональная финансовая стратегия?
7. Как оценивается финансовое состояние региона?
8. Перечислите основные этапы финансового планирования регионального хозяйства.
9. Опишите методы прогнозных оценок регионального бюджета.

## 7. СИСТЕМНО-СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для управления регионами требуются стратегические установки, базирующиеся на общей региональной политике. «Региональная политика в современном понимании представляет собой совокупность идей, принципов, задач, намерений и действий, которые реализуются государством для достижения и сохранения определенного пространственного социально-экономического равновесия страны с учетом соблюдения общенациональных, собственно региональных и местных интересов».

Исторически сложившаяся многонациональная структура населения России представляет собой особенную общность народностей, этнических и социальных групп - как сконцентрированных в конкретных регионах, так и рассредоточенных по территории страны, которую сегодня именуют российским народом, россиянами. Высокую устойчивость такой общности подтверждает ее непоколебимость в результате социально-экономических коллапсов в начале (две революции), середине (репрессии, Великая Отечественная война, голод) и конце (смена способа производства и государственных политических институтов) прошлого века. Тем не менее происшедший на рубеже 1990-х годов распад СССР свидетельствует о том, что недоучет сепаратистских настроений и действий администраторов в регионах компактного проживания народностей и этнических групп может привести к распаду России подобно тому, как это случилось с Советским Союзом.

Расширение демократических начал и свобод самовыражения актуализирует проблему социального управления регионами средствами политических институтов. Требуется совершенствование практика регулирования межэтнических взаимоотношений в муниципальных образованиях.

Социальное развитие территорий обусловлено двумя главными ресурсами роста - финансами и кадрами. Причем последние выступают и как субъект (администраторы) инновационного развития, и как объект (управляемые работники), и как продукт (технология «воспитывает» персонал), и как конечный потребитель результата (социальные блага создаются для людей).

Результатом использования людей в развивающемся хозяйстве становится повышение их интеллектуальных качеств (умения, знания, общей культуры), которые имеют тенденцию к безграничному росту. Чем выше численность работников, задействованных в территориальном хозяйстве

(материальное производство, услуги), тем, как правило, больше объем создаваемых ими ценностей.

В управлении хозяйством территорий при оценке кадрового потенциала (текущего и перспективного) необходимо выделять его две важные возрастные составляющие — пенсионеры и дети. Первая группа - сокращающийся ресурс трудоустройства, вторая - нарастающий. Поэтому для получения даже общей картины трудовых ресурсов экономического развития территории необходимо иметь три показателя:

- общая численность населения;
- численность пенсионеров;
- численность детей нетрудоспособного возраста.

Рост доли неработающих пенсионеров в составе населения ослабляет возможности саморазвития территории. В этой связи целесообразно выделять ту часть лиц пенсионного возраста, которые могут участвовать в производстве в соответствии с имеющейся квалификацией (в Германии — мужчины и женщины в возрасте до 65 лет; принято решение о поэтапном повышении пенсионного возраста во Франции).

Соотношение численности занятых в экономике и числа пенсионеров в разрезе российских регионов существенно различается, что вызвано разнообразными факторами. В числе общих причин такого явления можно выделить:

- старение населения в промышленных регионах в результате сокращения рождаемости и эмиграции (выезда) молодежи;
- общее снижение трудовой занятости населения в результате сокращения мест приложения труда.

В этой связи человеческий капитал территории можно разделить на виртуальный и реальный:

— под реальным человеческим капиталом будем понимать реально работающих в экономике людей - тех, кто напрямую или в опосредованной форме участвует в создании территориального продукта: работники предприятий и учреждений, индивидуальные предприниматели, домохозяйки, служащие государственных и муниципальных учреждений и др. - независимо от уровня их трудовой занятости;

— под виртуальным человеческим капиталом будем понимать безработных (они не создают блага), не занятых в личном подсобном хозяйстве трудоспособных пенсионеров, а также ту часть скрытых безработных, которые могут быть эффективно использованы в других организациях (предприятиях).



Интенсивное развитие коммуникаций внутри территориальных систем создает благоприятные предпосылки для формирования организационной культуры территорий. Понятие «организационная культура» обычно трактуется на основе двух основных моментов: с точки зрения ценностей, преобладающих внутри организации, и с точки зрения национальных культур. Этот последний аспект имеет особое значение в современных условиях интернационализации и глобализации бизнеса». Углубляющиеся информационные связи населения регионов способствуют сближению людей в образе жизни, восприятию событий и явлений, отношении к труду, законопослушанию, общественной практике и др. Развитие этого процесса может превращать региональные сообщества в корпорации, как более высокий уровень территориального единства населения. «Корпоративная культура сообщества отражается в системе норм, которые понимаются, одобряются и формируются всеми его членами. Эти основные ценности одновременно представляют собой программу того, чего желает достичь сообщество».

На уровне регионов и поселений организационная культура территорий имеет некоторые отличия, а именно:

— на уровне регионов содержательные элементы организационной культуры имеют в основном социально-экономический и политикосоциальный характер;

— на уровне поселений организационная культура опосредована социально-этническими факторами, а также системой ограничений, как в личном поведении, так и в общественной практике.

В общем виде уровень организационной культуры региона может быть охарактеризован следующими показателями:

— законопослушание, дисциплинированность населения;

— толерантность (терпимость к инакомыслию, иным представлениям и поведению людей разных национальностей, возраста и уровня образования);

— наличие структурированной общей цели социально-экономической практики конкретного сообщества (основные дальние и ближние планы развития региона в целом и его отдельных поселений);

— моральные установки и формы отношений между людьми;

— общая и профессиональная образованность по половозрастным группам;

— уровень организованности населения, его самостоятельная активность, восприятие властных структур и хозяйственных организаций.

Чем выше уровень организационной культуры региона, тем больше его предрасположенность к инновациям, эффективному хозяйствованию, лучше условия для реализации интересов людей, выше уровень жизни.

Характерной особенностью последнего десятилетия является позиционирование в регионах многочисленных подразделений трансрегиональных и транснациональных вертикально интегрированных корпораций (Газпром, ЛУКОЙЛ, Роснефть, Магнит, Метро, Филип Моррис, Пепсико, Ашан, ИКЕА и др.). Такие коммерческие подразделения, зачастую не являясь хозяйственно автономными организациями, не вступают в экономические отношения с территориальными администрациями. В то же время они активно и по сути дела бесплатно пользуются местными ресурсами: кадрами, коммуникациями, рыночной инфраструктурой, а также всеми компонентами воспроизводства наемного работника (ЖКХ, торговля, медицина, культурное обслуживание и т.п.). Это актуализирует проблему региональной координации хозяйственной практики вертикально интегрированных корпораций, придания ей системного, сбалансированного по издержкам и платежам характера.

Одной из активно обсуждаемых в научной литературе и публицистике тем является придание территориям инвестиционной привлекательности. Некоторые авторы определяют ее как конкурентоспособность региона, что представляется не вполне корректным по следующим причинам. Во-первых, привлекательной для инвесторов может стать конкретная территория (регион, микрорегион, поселение) и без какого-либо соревнования с другими территориями, а лишь в силу ее специфических качеств (ископаемые, энергоресурсы, кадры, климат, расположение, коммуникации и др.). Во-вторых, сама по себе межрегиональная конкуренция за инвестиции вряд ли может способствовать гармоничному развитию хозяйства страны. Практика показывает, что инвестор приходит туда, где он может получить максимальную прибыль на инвестированный капитал, то есть добиться наибольшей степени эксплуатации работников и наименьшей оплаты за материальные ресурсы. Естественно, что для балансировки ситуации такому «хищнику» должен быть противопоставлен оппонент в лице администрации региона, поселения.

Управление регионом требует систематического мониторинга социально-экономических процессов, как внутри региона, так и за его пределами. Это объясняется тем, что недоучет таких процессов в администрировании чреват значительными экономическими недоборами и даже протестными акциями.

Отличительной особенностью регионального управления является высокая степень его обусловленности политическими приоритетами. Региональных и местных администраторов оценивает прежде всего население, которое их избирает, назначает и снимает - непосредственно или опосредованно (через выборы либо протестные акции). Поэтому первым по значимости приоритетом регионального и муниципального управления выступает удовлетворение требований населения, учет политического аспекта территориального хозяйствования.

На разных территориях существуют различные политические приоритеты, что придает территориальному управлению определенную специфику. Однако это не исключает использования общих моделей и схем управления территориями (регионального и муниципального администрирования), развивающих принципы, формы и методы классического менеджмента. Существуют устоявшиеся универсальные территориально-управленческие структуры и механизмы их функционирования, которые в ограниченной степени подвержены влиянию политических институтов. Практика свидетельствует о том, что смена руководителя региона или муниципалитета редко приводит к значительным изменениям в управленческом аппарате (несмотря на то что после смены лидера аппарат набирается заново). Такая живучесть аппарата администраций объясняется практической неизменностью функций территориального регулирования жилищно-коммунального хозяйства, жилищно-гражданского строительства, медицины, образования, бытового и торгового обслуживания населения. Естественно, что для эффективного регулирования в регионе и муниципальном образовании таких сфер требуется высокая квалификация и практический опыт специалистов аппарата администраций.

Работники аппарата территориальной администрации (управления) являются элементами сложной многозвенной структуры, изменение которой возможно лишь на основе разработки и длительного становления иной (новой) структурной организации. Она требует систематической работы, совершенствования структуры аппарата региональных и муниципальных администраций, взвешенного проведения изменений.

И тем не менее в отличие от административно-управленческого аппарата хозяйственных организаций (заводов, строек, сельскохозяйственных и транспортных организаций и т.п.), учреждений (медицинских, образовательных и др.) структура и состав аппарата региональных и муниципальных администраций менее стабильны. В последние годы проводятся систематические реорганизации аппарата

территориальных органов, что наряду с некоторыми управленческими издержками имеет и положительные моменты. Такие реорганизации аппарата позволяют осуществлять обновление кадров, пополнение администраций новыми квалифицированными работниками. В то же время в таких сферах, как градостроительство и архитектура, управление финансами, жилищно-коммунальное хозяйство, высокая сменяемость кадров может привести к ослаблению системы управления. В стабильности состава аппарата управления жизнеобеспечивающих отраслей территориального хозяйства существует определенная логика. Если фирма, производственное или иное предприятие может «уйти на каникулы», прервать на длительный период свою деятельность, то аппарат, осуществляющий управление такими сферами территориального хозяйства, как энергетика, водопроводно-канализационное хозяйство, транспорт, торговое и бытовое обслуживание, здравоохранение, образование, не может прервать свою деятельность, поскольку это поставит под угрозу жизнеобеспечение социума. Служащие региональных и муниципальных администраций так же, как и в коммерческих организациях, пользуются трудовыми отпусками, однако это не останавливает функционирование соответствующего аппарата.

Совокупность задач и функций управленческой деятельности региональных и муниципальных администраций очерчивает специфический набор форм и методов территориального администрирования, построение соответствующих управленческих структур. Система регионального управления, наряду с использованием классических форм и методов научного управления организациями, содержит ряд особенностей. Это обусловлено повышенной изменчивостью приоритетов в хозяйствовании и политических установок. Вростание российской экономики в мирохозяйственные связи сопряжено с двумя отчетливыми явлениями в управлении регионами: с одной стороны, глобализация территориально-общественной жизни (информация, товары, отношения), с другой - наполнение российского регионального хозяйствования схемами и механизмами, адекватными мировым организационным моделям (конкуренция с инофирмами и др.).

Стратегия региональной организации строится исходя из ее главных целей, которые подразделяются-

- а) по критерию времени-
  - стратегические (обычно на 5-10 лет);
  - тактические (от 1 до 5 лет);
  - оперативные (до одного года; задачи повседневной управленческой деятельности);

б) по критерию значимости'.

- особо приоритетные (ключевые);
- приоритетные;
- важные;

а) по критерию повторяемости:

- постоянно повторяющиеся;
- периодически повторяющиеся;
- неповторяющиеся (разовые);

г) по критерию структуры подсистемы региональной организации:

- для функциональной структуры;
- для линейно-штабной структуры;
- для дивизиональной структуры;
- для органической структуры.

Основные принципы построения модели дерева целей региональной организации (древовидного графа):

- главная цель, находящаяся на вершине графа, должна содержать описание конечного результата;

- при развертывании главной цели в иерархическую структуру целей соблюдается правило: реализация подцелей каждого последующего уровня является необходимым и достаточным условием достижения цели предыдущего уровня;

- количество уровней декомпозиции зависит от масштабов и сложности поставленных целей, организационной структуры, иерархии управления;

- при формулировке целей необходимо описывать планируемые результаты, а не способы их достижения;

- фундамент дерева целей должны составлять задачи, представляющие собой описание работ в определенные сроки.

Следует заметить, что наряду с вертикальной взаимосвязью целей регионального хозяйства, по мере развития информационных технологий и создания кластерных структур расширяются и горизонтальные связи в организационной структуре управления.

Как и в классическом менеджменте, основными функциями регионального управления являются планирование, организация, мотивация, контроль и координация, которые, однако, имеют следующие особенности.

Планирование, как непрерывно-дискретный процесс целеполагания в региональном управлении, включает следующие процедуры:

- установление целей и задач;
- разработку стратегий и программ;

- определение ресурсов; - доведение планов до исполнителей.

Особенность планирования регионального хозяйства в конкурентно-рыночной экономике заключается в том, что в отличие от корпоративного и внутрифирменного, оно носит индикативный характер. Это означает, что основная часть планов региона формируется на основе получения плановой информации от организаций, непосредственно не зависящих от региональных властей. Это обстоятельство снижает степень директивности<sup>TM</sup> плана, обращая его в согласительный документ.

Особенность функции организации в региональном управлении заключается в ее дискретно-непрерывном характере, который проявляется, с одной стороны, в формировании организационных структур, с другой — в обеспечении их функционирования. Основными задачами организации являются:

- распределение полномочий и ответственности; - формирование организационной культуры региона.

Следует заметить, что явно выраженный в ряде регионов этнический фактор оказывает двоякое влияние на управление экономическими процессами. С одной стороны, он стабилизирует возникающие в процессе хозяйствования волны деловой активности, с другой - сдерживает кардинальные новации, утяжеляет процесс движения кадров. Особенно активны позиции этнического фактора в малых по размеру регионах и муниципальных образованиях.

Мотивация в региональном управлении распространяется на следующие две основных сферы: стимулирование целенаправленной деятельности расположенных в регионе объектов управления; стимулирование деятельности управленческого аппарата региональной и муниципальной администраций.

Контроль в региональном администрировании представляет собой количественную и качественную оценку и учет результатов деятельности управляемой подсистемы. Он включает следующие процедуры:

- сравнение достигнутого с планом;
- корректировка отклонений от плана и самого плана.

В процессе регионального управления контроль выступает как средство обратной связи. Результаты контроля дают основание для анализа хода реализации управленческого процесса и разработки корректив управленческих команд на перспективу. Поскольку процесс функционирования территориального хозяйства носит в основном непрерывный характер, то контроль выполнения управленческих решений

имеет форму систематического внесения корректировок в этот процесс посредством новых управленческих команд.

Координация в региональном управлении имеет целью достижение согласованности в работе всех звеньев региональной организации путем установления между ними рациональных связей.

Центральным звеном региональной управленческой стратегии является стратегическое планирование, которое включает следующие этапы.

первый - планирование стратегии;

второй - разработка программ, форм, методов реализации стратегии;

третий - оценка и контроль выполнения планов.

Одним из новых направлений в стратегическом управлении территориями является заимствованная из корпоративного менеджмента «система управления по целям» (managementbyobjectives), которая заключается в соблюдении следующих принципов:

- стратегия должна обеспечить достижение всех целей и задач региональной организации;

- каждое управленческое звено (сверху донизу) должно иметь четкие цели;

- цели и задачи всех управленческих звеньев согласуются в ракурсе единой стратегической цели организации;

- субъекты и объекты регионального управления совместно формируют иерархию целей и сообща их достигают.

Достижение стратегических целей регионального управления осуществляется посредством совокупности методов, именуемых тактикой, которая базируется на принципе соответствия между структурой, культурой, формами, методами управления организацией и ее стратегией.

Высокая изменчивость среды и целевых установок региональных организаций обуславливают необходимость проведения систематических изменений в управленческой практике. Выделяются следующие принципы проведения изменений в региональной организации:

- изменения направлены на достижение целей региональной стратегии;

- изменения обеспечивают решение приоритетных задач;

- системы контроля обеспечивают оценку стратегических изменений;

- создается специальный орган для проведения изменений (региональная дирекция проекта изменений);

- в разработку проекта изменений включается максимальное число предполагаемых участников процесса их реализации (работники администрации, депутаты, хозяйственные организации, население и др.).

Управление региональным хозяйством предполагает необходимость координации деятельности многочисленных хозяйственных организаций различной организационно-правовой формы, отраслевой специфики и размеров. Одним из путей решения этой задачи является создание укрупненных хозяйственных формирований. Традиционными в российской хозяйственной практике формами интегрированных структур являются: холдинги, ассоциации, финансово-промышленные группы (ФПГ). Как правило, такие структуры не ограничиваются территорией одного административного региона, что осложняет проблему территориальной координации их деятельности.

В последние годы получает распространение такая относительно новая форма интегрированных структур, как предпринимательские сети. Это — кластеры, производственные сообщества, виртуальные корпорации и др. В такой сети входящие в нее предприятия выполняют специфические роли и рассматриваются как субъекты хозяйственных связей и партнеры в системе хозяйствующих организаций. Система построения предпринимательских сетей позволяет придать им региональный характер путем приглашения в них участников из одного региона и посредством этого ориентировать на решение стратегических задач территории. Однако если для крупного региона такая задача имеет решение, то для малого вряд ли - по причине малочисленности соответствующих предприятий. В этом случае могут оказаться эффективными предпринимательские сети, создаваемые для малых регионов, ассоциированных в экономические группы.

В числе достоинств предпринимательских сетей для регионального хозяйствования можно выделить следующие:

- единая для участников система ценностей, которая опосредована региональными интересами (взаимные обязательства фирм и групповые интересы; региональные преференции и др.);
- организационно-управленческое взаимодействие участников на основе выделения руководящего звена, непосредственно взаимодействующего с региональными властями;
- сокращение транзакционных издержек, взаимный обмен технологиями и ноу-хау, объединенный маркетинг;
- общее решение проблемы кадрового обеспечения (профессиональная учеба, повышение квалификации, контроль перетока кадров между участниками и др.).

В современной мировой практике получает развитие такая форма организации бизнеса, как виртуальная корпорация. Она представляет собой интеграцию фирм на базе информационных систем. В нее входят на



постоянной либо временной основе разработчики конструкторской документации, поставщики комплектующих изделий и материалов, сборочные производства, маркетинговые организации и др. Развитие виртуальных корпораций требует пересмотра традиционных границ предприятий (размывание, выход за пределы региона), что в перспективе может потребовать новых методов их территориальной координации.

В соответствии с современными императивами в региональном управлении выделяются следующие модели аппарата региональных администраций:

1) организация рациональной бюрократии. Главное здесь - связи работников аппарата между собой, а также с внешними ведомствами, хозяйственными и общественными формированиями и др.;

2) организация как коллектив людей, выполняющих общую работу по принципу разделения и кооперации труда. Здесь аппарат строится исходя из принципа, что важнейшим фактором решения его управленческих задач является администратор как социальный деятель;

3) организация как общественное образование, в деятельности которого заинтересованы различные группы как внутри, так и вне ее границ. В этом ракурсе цели административного аппарата трактуются не только в плане функционирования территориального хозяйства, но и с позиций удовлетворения различных запросов населения.

На практике в чистом виде не применяется ни одна из вышеназванных моделей, но их комбинация в аппарате региональной администрации применительно к конкретным управленческим задачам может способствовать повышению его эффективности.

Сердцевину регионального управления составляет принятие решений. Исходным мотивом для разработки и принятия решения выступает проблемная ситуация, под которой понимается несоответствие фактических или прогнозируемых значений параметров управляемой системы целям регионального управления. К возникновению проблемной ситуации могут приводить следующие причины: отклонение фактических параметров от целевых; возможность такого отклонения в будущем в случае непринятия каких-либо превентивных мер; изменение целей управления регионом. В разрешении проблемной ситуации возможны различные варианты действий.

Критерием принятия управленческого решения выступает требование, отражающее одну из сторон системы предпочтений. Он позволяет ответить на один из следующих вопросов:

1) является ли альтернатива допустимой (может ли она быть реальным вариантом решения);

2) может ли альтернатива быть удовлетворительной (можно ли ее рассматривать как решение независимо от других альтернатив);

3) какая из альтернатив лучше (по группе подлежащих сравнению показателей).

Под лицом, принимающим решение (ЛПР), понимается один работник управленческого аппарата или группа людей (департамент, управление, отдел, сектор), на которых возложена функция окончательного выбора одного из возможных вариантов (альтернатив) решения. В аппарате региональной администрации решение группы работников одного или нескольких отделов оформляет своим вердиктом (постановлением, распоряжением, договором и др.) соответствующий руководитель (глава администрации, его заместитель, руководитель департамента, начальник управления и др.), который и несет за данное решение персональную ответственность.

Принято выделять три стадии разработки управленческого решения:

– первая - разведывательная (выявление проблемы и постановка следующей задачи: что решить; в какое время; какими средствами);

– вторая — проектная (проектирование альтернатив; построение информационной модели проблемной ситуации);

– третья - выбор (оставление единственного варианта).

Современные тенденции в региональном управлении проявляются во все более широком подключении компьютерных систем к творческим элементам разведывательной и проектной стадий процесса разработки управленческих решений.

В качестве основного метода анализа вариантов решений при многих критериях, что характерно для задач регионального хозяйствования, обычно используется балльная оценка факторов с выставлением коэффициента их значимости (веса коэффициента).

Принятие управленческого решения предполагает риск его неисполнения, ненадлежащего выполнения, а также неполучения планируемого результата по иным причинам. В управлении такой крупной социально-экономической системой, какую представляет собой современный российский регион, оценка уровня риска управленческого решения имеет очень важное значение. Ведь последствия неверного решения могут оказаться даже катастрофическими. В региональной управленческой практике в основном применяют статистический метод исследования риска и экспертную оценку риска.

Статистический метод исследования риска основывается на изучении статистических данных прошлого периода и их экстраполяции на будущее. Наряду с оценкой риска через дисперсию результативного показателя при статистическом подходе используется метод построения уравнения линейной регрессии (зависимости) интегрального показателя от изменения одного из элементов.

Экспертная оценка риска заключается в структуризации источников риска, их отдельной оценке (обычно в баллах) и составлении интегрированного показателя величины риска.

На основании полученных двумя вышеназванными методами расчетных значений риска управленческого решения делается общая оценка и выносится управленческий вердикт.

В деятельности региональной администрации разработка управленческих решений, их принятие и реализация составляют непрерывный процесс, который и является главным содержанием регионального управления, его стратегией и тактикой.

### **Контрольные вопросы**

1. Что означает «этноэкономика»; какова ее роль в территориальном хозяйствовании?
2. Какими основными показателями характеризуется кадровый потенциал региона?
3. Дайте определение термину «организационная культура региона». Какими качествами она характеризуется?
4. Назовите основные принципы современного регионального управления.
5. Назовите основные принципы построения модели дерева целей регионального управления.
6. Каковы основные функции регионального управления?
7. Назовите основные этапы стратегического планирования в регионе.
8. В чем привлекательность предпринимательских сетей для управления экономикой современного региона?
9. Опишите роль информационных технологий в разработке решений территориальных администраций и их выполнении.

## 8. ПРОБЛЕМЫ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ И САМОРАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Конкурентоспособность региональной экономики - это способность реализовать основную целевую задачу ее функционирования - устойчивое социально-экономическое развитие региона с обеспечением высокого качества жизни его населения. Конкурентоспособность реализуется через конкурентные преимущества, которые сгруппированы в базовые и обеспечивающие (или глубинные) и поверхностные признаки конкурентоспособности региона. Однако суть их одна и та же. К первым (базовым) относятся природно-сырьевые ресурсы, трудовые ресурсы и их квалификация, научный, управленческий потенциал, производственная база; ко вторым (обеспечивающим) - предпринимательский климат, качество управленческого потенциала, стоимость рабочей силы, инфраструктура.

В отечественной экономической науке конкурентоспособность региона как экономическое явление относится к числу слабо разработанных. По мнению ряда авторов, в определенной степени такому осмыслению мешает и кажущаяся очевидность содержания категории «конкурентоспособность региона», ее близость к категории эффективности: их нередко рассматривают в качестве одноплановых, хотя первая основывается на последней, несет к себе сложные взаимосвязи хозяйствующих субъектов - отдельных фирм, корпораций, отраслевых объединений и национальных комплексов».

Необходимо также отметить, что в отечественном экономическом понятийном инструментарии несколько лет назад отсутствовал термин «конкурентоспособность региона».

Приобретение региональными системами экономической самостоятельности в условиях рынка вызывает необходимость переоценки положения и функций каждого региона в системе координат экономического пространства, в котором предстоит принимать решения, обеспечивающие условия его устойчивого развития. При этом следует учитывать некоторые явления и процессы, которые ведут к изменению характера поведения управляющих структур региона. Вместо отраслевой специализации, жестко планируемых инвестиционных и бюджетно-финансовых процессов рынок порождает стремления каждого субъекта Федерации к самоутверждению, выбору экономической структуры, способной обеспечить его надежное положение в рыночном пространстве страны и мира. Любое решение, связанное с межрегиональным взаимодействием, оценивается с точки зрения экономической выгоды и возможности достижения бюджетно-финансовой

стабильности, а также реализации стратегических задач социально-экономического и экологического развития региона.

В рыночном пространстве участвуют все субъекты Федерации, интересы которых пересекаются, образуя конкурентную среду.

Побеждает в этой среде регион, имеющий наиболее надежные конкурентные позиции, обеспечивающие благоприятные условия для эффективной предпринимательской и коммерческой деятельности. В этом случае регион приобретает преимущественное положение в рыночном пространстве, что дает ему возможность извлечь максимум выгоды для развития производительных сил и территориальной организации хозяйства.

С переходом к рынку региональные системы наделяются функциями экономически самостоятельных субъектов рыночных отношений, важнейшими из которых являются: а) согласование и защита интересов региона внутри страны и за рубежом; б) усиление конкурентных позиций региона путем научной подготовки территории с целью привлечения инвесторов и совершенствования экономической структуры; в) создание условий, благоприятствующих развитию в регионе малого и среднего бизнеса, а также стабилизации и расширению производственных возможностей государственной и муниципальной собственности; г) создание системы региональных льгот и гарантий для деятельности предпринимательских, коммерческих структур и инвесторов; д) наращивание внешнеэкономического потенциала и расширение торгово-экономических связей регионов.

Предметом конкурентной борьбы между субъектами Федерации могут стать государственные программы и проекты, связанные с размещением и территориальной организацией хозяйства, а также с решением социальных проблем. При постоянной нехватке ресурсов претендовать на участие в реализации таких программ и проектов смогут лишь регионы с наиболее высоким уровнем конкурентоспособности.

Надежные конкурентные позиции становятся важнейшими условиями устойчивого развития региональной экономики. Принцип экономической самостоятельности субъектов Федерации вносит существенные корректировки в их финансово-экономическое положение. Стабильное развитие региональной экономики находится в прямой зависимости от наличия соответствующего социально-экономического, научно-технического и кадрового потенциала, и это определяет привлекательность региона для размещения новых и реконструкции существующих производств, а тем самым - для создания новых рабочих мест. В свою очередь, рост численности

работающих определяет социально-экономическое благополучие населения и улучшение финансово-бюджетного состояния региона.

В рыночном пространстве страны приток капитала в тот или иной регион больше не зависит от централизованно принимаемых отраслевых решений, а целиком определяется конкурентными возможностями региона и перспективами их наращивания. Предпринимательский капитал устремляется в те районы и сферы деятельности, где можно размещать конкурентоспособные производства и организовывать доходный бизнес. Каждый регион призван оценить свои конкурентные позиции, чтобы способствовать привлечению региона к осуществлению программ размещения и территориальной организации производительных сил.

Научное осмысление проблемы конкурентоспособности региона осуществляется в отечественной экономической науке в условиях сложнейших трансформационных процессов, когда происходят слом старых отношений, преобразование некоторой их части в иные отношения путем приобретения нового содержания и возникновения совершенно новых экономических отношений, не существовавших в прежней экономике. При этом особую роль в научном знании играет категория «конкурентоспособность региона». Речь идет именно о конкурентоспособности, а не об участии региона в реальной конкуренции. Эта проблема вторична, поскольку определяется конкурентоспособностью региона.

Под конкурентоспособностью региона понимается прежде всего наличие и реализация конкурентного потенциала данного региона. При этом конкурентный потенциал является многоплановым и формируется как многообразные характеристики возможности участия региона в конкурентных отношениях как между регионами, так и в общегосударственных конкурентных отношениях, взаимодействуя с другими странами мира. Конкурентоспособность региона в названном выше смысле слова описывается такими характеристиками, как конкурентные преимущества региона в самых различных сферах и отраслях экономики и социальной сфере, условия существования региона (климат, географическое положение), наличие природных богатств, интеллектуальный уровень развития населения.

К базовым признакам конкурентоспособности относятся наличие у региона развитой системы производительных сил, включающей в себя природные богатства (разведанные, используемые), научный потенциал, уровень применения достижений технического прогресса на предприятиях региона, что создает общий уровень технико-технологического обеспечения

хозяйствования в определенном регионе, степень развитости интеллекта жителей определенной территории и др. Обеспечивающие признаки конкурентоспособности региона - это система хозяйствования в нем: эффективность управления экономикой, скорость и простота протекания экономических процессов, в том числе финансовых, товарных и др. К этим же признакам относится весь процесс формирования и осуществления хозяйственного механизма, который включает в себя не только чисто экономические составляющие, но и политическое оформление и социальные характеристики.

К обеспечивающим признакам конкурентоспособности относят и институциональную ее составляющую - наличие разного вида инфраструктур региона, от производственной до рыночной.

Именно полная обеспеченность региона инфраструктурами означает, что потенциальные возможности региона могут превратиться в его реальную конкурентоспособность и затем уже реализоваться в конкурентных преимуществах данного региона перед другими регионами. Институциональная составляющая конкурентоспособности региона необходима для упорядочения взаимоотношений между хозяйствующими субъектами региона и эффективного использования базовых составляющих этой конкурентоспособности.

К важнейшим условиям, характеризующим конкурентную позицию региона, можно отнести:

- a) удобное географическое положение региона;
- b) наличие природных ресурсов (сырьевых, гидроэнергетических), свободных земель для новых и реконструкции действующих производственных мощностей;
- c) рациональное размещение производительных сил;
- d) соответствие экономической структуры региона современным требованиям отечественных и мировых рынков;
- e) наличие трудового потенциала, интеллектуального капитала в регионе;
- f) наличие развитой материальной и рыночной инфраструктуры;
- g) устойчивость межрегиональных и хозяйственных связей;
- h) наличие научно-технического потенциала и научно-информационной базы для сопровождения производственной и коммерческой деятельности и пр.

Это далеко не полный перечень условий, характеризующих конкурентную позицию региона. Совокупность этих условий обеспечивает региону реальную возможность осуществления собственных социально-

экономических программ, эффективного участия в межрегиональном разделении труда, выхода на международные рынки, успешного формирования конкурентного поведения.

Трансформационные процессы в России обозначили ряд общих проблем регионального развития. Среди них особое место занимают формирование конкурентоспособности регионов, обеспечение условий этого процесса с учетом своеобразия региональных отношений и общих закономерностей национального развития. Опыт проведения рыночных реформ выявил границы такого формирования конкурентоспособности и своеобразии условий этого процесса. Во-первых, при формировании конкурентоспособности нередко гипертрофируется «региональное самомнение» политических элит, что не позволяет уделять должного внимания действительно созданию конкурентоспособности, способствует псевдоразвитию таких потенциалов. Во-вторых, возникновение новых структур и институтов в регионе не соответствует целям национального и даже регионального развития. Конкурентоспособность региона формируется одновременно с воспроизведением различных пороков бюрократии, в том числе коррупции. Иначе говоря, происходит корректировка целей формирования конкурентоспособности региона на степень коррумпированности институтов власти региона. Поэтому никаких гарантий рациональности институционального оформления конкурентоспособности региона нет и не может быть в современных условиях. В связи с этим современное формирование конкурентоспособности региона в России и других странах с переходной экономикой весьма отличается от подобных процессов в развитых странах. В-третьих, конкурентоспособность региона в отечественной экономике формируется в ситуации сильно развитой криминализации всех социально-экономических процессов.

На формирование конкурентоспособности региона мог бы оказывать влияние дешевый труд. Однако это условие значимо для экономики страны в целом. Регионы же России находятся все в одинаковом положении: труд в каждом из регионов недопустимо дешев. Лишь Москва составляет исключение. Но этот регион в данном случае и не рассматривается, поскольку уникальные условия существования Москвы несопоставимы с другими регионами. Определенное значение имеет развитие «человеческого капитала» в регионе. Но и это не определяет современную конкурентоспособность определенного региона. Важнее обратить внимание на степень развитости в регионе интеллектуальной собственности. Но данная позиция является не условием формирования конкурентоспособности регионов, а относится к факторам реальной конкуренции между ними. Для



конкурентоспособности же региона большее значение имеет организационное условие.

Еще одно условие формирования конкурентоспособности региона - социальная напряженность в данном регионе. Хотя это является не экономическим, а социальным условием, оно проявляется в экономических процессах и результатах, непосредственно воздействует на степень развития конкурентоспособности. Дело в том, что чрезмерное увлечение ростом производительности на фирмах, не имеющее адекватной отдачи в повышении качества трудовой жизни, ведет к увеличению интенсивности труда, усилению сокращения работающих на этих фирмах, вытесняемых автоматизацией. Происходят социальные потрясения в виде забастовок, что неизменно вызывает снижение производительности.

Свойство производительности - наличие определенных затрат на ее поддержание - означает постоянное внимание властных структур региона к ее поддержанию и к тому, чтобы производительность росла адекватно улучшению качества трудовой жизни. Поскольку производительность является характеристикой долговременных процессов в экономике, создание программ ее увеличения и соотношение производительности и прибыльности косвенно могут дать представление об этом условии формирования конкурентоспособности региона.

При этом в понятие «конкурентоспособность региона» непременно включаются не только обороты ресурсов, объемы прибыли, но и реализация социальных нормативов, создание социальных преимуществ, преимуществ жизнеобеспечения в данном регионе.

Ранее уже были рассмотрены такие условия формирования конкурентоспособности региона, как нововведения, техника, технология. Нельзя отрицать, что нововведения обуславливаются конкуренцией, но сейчас важны такие условия, когда нововведения обеспечивают рост конкурентоспособности региона. При этом речь идет о взаимодействии нововведений в самых различных отраслях экономики региона. Только такое взаимодействие и синхронное осуществление нововведений, обеспечивающих общий рост производительности и технико-технологического обеспечения регионального хозяйства, создают благоприятные условия повышения конкурентоспособности региона. Нововведения должны планироваться как единый процесс региона.

Конкурентоспособность региона формируется на разных уровнях: на уровне потенциала и ресурсов, входящих в регион; на уровне хозяйствования региона; на уровне управления региональными процессами не только в экономике, но и в социальной сфере.

Ориентируясь на долгосрочную перспективу, конкурентоспособность региона означает кроме рассмотренных факторов еще и поддержание здоровья работников и всего населения данного региона. При этом роль медицинского страхования настолько мала, что его нельзя рассматривать как условие формирования конкурентоспособности региона. Поддержание здоровья населения и работников как фактора конкурентоспособности происходит вопреки реальным условиям медицинского обслуживания большинства населения.

На уровне управления хозяйствованием региона формирование конкурентоспособности осуществляется путем развития социального партнерства, создания условий защиты населения от социальных катастроф и пр. Развитие сотрудничества в регионе не позволяет реализоваться национальной розни, противостоянию социальных категорий и т.д. Это условие формирования конкурентоспособности региона почти не реализуется. С большими усилиями в ряде регионов сохраняется социальное согласие, но и оно не позволяет в должной степени формировать в регионе конкурентоспособность.

В осуществлении реальной конкурентной борьбы регионов значительную роль играют затраты. Ранее уже говорилось о затратах, необходимых для обеспечения роста производительности труда. Но буквально все условия, создающие конкурентоспособность региона, требуют определенных затрат. Поэтому затраты на создание товара, услуг, их эксплуатацию, на сохранение и умножение всех видов потенциалов регионального бытия являются необходимым условием конкурентоспособности региона. Эти затраты постоянно меняются, они нередко неадекватны результатам, которые обеспечиваются этими затратами. Но все-таки их нужно учитывать, формируя конкурентоспособность. Производительность и качество не могут быть отделены друг от друга по всем параметрам конкурентоспособности. И затраты как на производительность, так и на качество не только производства, но и распределения, обмена и потребления важны для созидательной работы всего региона по конкурентоспособности и реальной конкуренции. Иначе говоря, затраты являются условием не только формирования конкурентоспособности региона, но и осуществления реальной конкуренции между регионами, поскольку конкурентоспособность может быть высокой, а конкурентная борьба регионов даст отрицательный результат, если не будут учтены все реальные способы конкурентной борьбы, ее условия и факторы.

При этом внешне условия и способы формирования конкурентоспособности и действия конкуренции могут быть сходными, но

давать совершенно различные результаты в зависимости от того, на что направлены, - на наращивание конкурентного потенциала в ходе реальной конкурентной борьбы.

Среди факторов саморазвития следует учитывать те, которые проявляют себя в качестве обстоятельств неодолимой силы, т.е., как правило, связаны с природными и другими условиями, действующими постоянно или продолжительное время на территории того или иного региона. Обстоятельства неодолимой силы входят в систему факторов саморазвития региона при надлежащем управлении. Если же развитие предпринимается без должного учета этих факторов, то оно оказывается неустойчивым, несамостоятельным, обратимым. Учет факторов неодолимой силы, использование их в качестве императивов и критериев государственной политики и управления позволяют на территории региона сформировать среду, способствующую естественному процессу саморазвития.

Поэтому необходимо выявить составляющие, без которых ни саморазвитие, ни развитие под влиянием внешних факторов невозможно.

Методология исследования фундаментальных факторов развития связана с анализом состава факторов развития регионов.

В идеологизированных построениях совершается априорный концепционный выбор. Либеральная доктрина, например, основным фактором развития, в том числе и регионов, называет рынок; региональная динамика будет производной от рынка и его развития.

Приверженцы другой научной школы во главу угла ставят диалектику производительных сил и производственных отношений; с их точки зрения, рынок является частностью, одной из форм производственных отношений. Опыт показывает, что эти ведущие доктрины в определенные периоды развития общества могут быть использованы для управления развитием экономики. Каждая из них претендует на исчерпывающую осведомленность и всеобщность, граничащую с тоталитарностью, которая неизбежно наступает при нетерпимости к одной доктрине.

Таким образом, исследователи подчеркивают особую роль интересов. Именно интересы, будь это интересы богатого меньшинства или бедного большинства, являются основными факторами развития города, района, региона, государства, мирового сообщества. Вопрос в том, чтобы они работали именно на развитие, а не на стагнацию или деградацию. Это возможно в том случае, если интересы будут реализованы в институтах и политике власти, а также в практике избранных правителей. Политическая демократия позволяет государственной власти гибко реагировать на преобладание в текущей экономической ситуации интересов то богатеющего,

требующего свободного рынка меньшинства, то беднеющего, требующего социально ориентированной организации большинства.

Формирование демократического правового государства и гражданского общества предполагает саморазвитие правовых регионально-управленческих ресурсов в соответствии с конституционным статусом органов государственной и муниципальной властей в субъектах Российской Федерации - регионах. Для характеристики новых, динамично развивающихся нормативно-правовых ресурсов, определяющих хозяйственные и управленческие отношения в региональном масштабе, прежде всего следует определить ключевой термин «регион» и его соотношение с понятием «субъект Федерации». Первый термин все чаще используется в законодательстве и литературных источниках. Конституция России 1993 г. особо выделяет федеральные фонды регионального развития (ст. 71), а текущее законодательство обращается к термину «регион» путем регламентации разнообразных общественных отношений. Его используют новые Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации (региональный бюджет, региональные налоги и сборы и т.п.).

Различия в социально-экономическом развитии субъектов Федерации, процесс их поляризации на «бедных» и «богатых» имеют далеко идущие последствия. В этих условиях роль регионального права и кодифицированного законодательства о регионах в разрешении противоречий между субъектами власти и управления должна возрастать. На деле же центробежные устремления отдельных субъектов РФ делают практически невыполнимым рациональное использование правовых ресурсов государства, что, в свою очередь, подрывает основы существования Федерации и обеспечения в ней управляемости.

Сохранение равноправия субъектов Федерации и создание лучших условий для использования ресурсов управления на различных уровнях предполагают саморазвитие регионально-управленческих отношений, основанное на опыте отечественного конституционализма и правотворчества и заключающееся в том, чтобы в полной мере учитывать подвижность, динамизм общественных отношений в субъектах РФ, общее и особенное в понимании конституционной природы их функций, форм и методов регионального и муниципального управления. Правовой анализ власти и управления в субъектах РФ имеет большое значение для выяснения сущности регионального строительства в соответствии с положением Конституции Российской Федерации о том, что федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти Федерации, ее субъектов и местного самоуправления.

Саморазвитие власти в регионах — это особый вид общественных отношений, возникающих в процессе осуществления функций власти и управления в субъектах РФ; они имеют сложное строение и по-разному воздействуют на федеральные отношения, испытывая на себе их обратное влияние.

### **Контрольные вопросы**

1. Проблемные регионы и способы выравнивания уровней социально-экономического развития территорий.
2. Состав элементов саморазвития региона.
3. Ресурсы правового саморазвития власти.
4. Факторы интеграции единого экономического пространства.
5. Стратегия и механизмы обеспечения саморазвития регионов на основе повышения инновационно-инвестиционной активности.

## 9. КОММУНИКАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Взаимодействия между элементами управленческой структуры региона - субъекта Федерации (подразделениями, должностями, отдельными лицами) осуществляются с помощью соединяющих их коммуникационных каналов, создаваемых в процессе личных контактов, обмена документами, функционирования электронных средств связи и т.п. Такие взаимодействия могут быть информационными, административными и техническими.

В рамках информационного взаимодействия субъекты управленческой деятельности обмениваются сведениями, необходимыми для принятия решений. Эти сведения бывают официальными, закрепленными юридически, и неофициальными, не обладающими никаким правовым статусом, но помогающими ориентироваться в ситуации. В процессе административного взаимодействия вышестоящие звенья управленческой структуры региона передают нижестоящим звеньям управленческие полномочия и ответственность, а также распоряжения, инструкции и рекомендации, получают от них отчеты, осуществляют контроль. Все управляющие воздействия осуществляются в рамках, создаваемых в организационно-управленческой структуре региона, коммуникаций, которые обеспечивают необходимые условия для эффективного управления региональным социально-экономическим комплексом.

Коммуникации в региональном управлении представляют собой систему передачи информации между звеньями управленческой структуры. Субъектами региональных коммуникаций выступают как отдельные личности, группы, так и целые организации. В первом случае коммуникации носят межличностный характер и осуществляются путем передачи идей, фактов, мнений, намеков, ощущений или восприятий в виде отношения одного лица к другому в устной, письменной или другой форме с целью получения в ответ желаемой реакции. Качество обмена информацией непосредственно влияет на степень реализации целей регионального управления, особенностью которого является его открытость для населения, необходимость систематического информирования людей о социально-экономических процессах в регионе и проводимой властями (представительными и исполнительными органами) работе по их регулированию. В сфере отношений с общественностью первостепенное внимание уделяется формированию определенного образа, имиджа региональной администрации и муниципалитетов на местном, региональном и общероссийском уровне. Кроме того, региональная администрация и муниципалитеты в порядке отчетности перед вышестоящими органами

значительное место уделяют составлению различных отчетов и информационных материалов.

Обсуждения, собрания, телефонные переговоры, служебные записки, видеоинформация, отчеты и т.п., циркулирующие внутри администрации, в значительной части являются реакцией на возможности или проблемы, создаваемые внешней средой (федеральные ведомства, население, хозяйствующие субъекты, общественные организации и др.).

В региональном управлении имеют место как формальные (предусмотренные административным регламентом межуровневые и одноуровневые), так и неформальные (нерегламентированные, но оказывающие существенное влияние на управленческий процесс) коммуникации. Их совокупность и обеспечивает непрерывный коммуникационный процесс как внутри административно управленческого аппарата региона, так и в его взаимодействиях с внешней средой.

Управленческая информация в рамках вертикальных коммуникаций внутри аппарата администрации региона перемещается с уровня на уровень по нисходящей линии, то есть с высших уровней на низшие, когда подчиненным уровням управления сообщается о текущих задачах, изменении приоритетов, конкретных заданиях, рекомендуемых процедурах и т.п. Кроме информационного обмена по нисходящей, в региональном управлении происходит движение информации по восходящей линии. Скорость и полнота передачи информации с низших уровней управления на высшие заметно влияет на эффективность управленческого процесса. Коммуникации по восходящей линии также выполняют функцию оповещения высшего руководства о том, что делается на нижних уровнях. Причем движение информации по восходящей, как правило, происходит в форме отчетов, предложений и объяснительных записок.

В региональном управлении выделяются следующие виды межуровневых коммуникаций:

а) между различными отделами (подразделениями). Поскольку региональное хозяйство - это система из множества взаимосвязанных элементов, высшее руководство администрации региона обязано добиваться, чтобы специальные элементы работали совместно, продвигая управленческий процесс в требуемом направлении с заданными темпами;

б) между руководителем и подчиненным - это наиболее очевидный компонент коммуникации в региональной администрации (в департаменте, управлении, отделе и т.п.);

в) между руководителем и рабочей группой — они позволяют руководителю обеспечивать эффективность действий группы. Поскольку в

обмене информацией участвуют все члены группы, каждый из них имеет возможность размышлять о новых задачах и приоритетах данного подразделения администрации, о том, как следовало бы работать вместе.

Что касается формальных горизонтальных коммуникаций в управленческом аппарате, то они имеют ознакомительный характер и нацелены на сотрудничество одноуровневых подразделений региональной администрации в решении общих для этих подразделений задач.

Рациональное сочетание формальных вертикальных и горизонтальных коммуникаций позволяет сформировать матричный подход к региональному управлению, строить на этой основе целевые рабочие группы из представителей разных отделов (и даже внешних организаций) для разработки и реализации конкретных проектов развития региона на многоотраслевой основе.

Важную роль в обеспечении эффективного регионального администрирования играет качество межличностных коммуникаций в управленческом аппарате. Это объясняется открытым характером деятельности региональной администрации и муниципалитетов, их авангардными функциями в управлении социально-экономическим развитием подведомственных территорий.

В общем виде коммуникационный процесс состоит из следующих основных этапов:

- 1) возникновение информации (зарождение идеи);
- 2) кодирование и выбор средств передачи (передача речи и письменных материалов; электронные средства связи; видеоленты и т.д.);
- 3) передача сообщений;
- 4) декодирование - перевод символов отправителя в мысли получателя.

Обратная связь появляется в результате обмена участников информационного процесса ролями: получатель становится отправителем и наоборот. В результате весь цикл повторяется вновь, но уже в другом направлении. Обратная связь представляет собой ответ получателя на послание; она дает возможность отправителю узнать, дошло ли послание до адресата и в каком значении. Обратная связь может выступать как прямая (непосредственно наблюдаемое изменение поведения), так и косвенная (снижение эффективности хозяйства; сокращение поступлений средств в региональный бюджет; текучесть кадров; конфликты и т.п.).

На пути обмена информацией в управленческом аппарате встречаются различные преграды, в числе которых наиболее существенными являются следующие:



1) искажение сообщений. Когда информация движется внутри организации вверх и вниз, смысл сообщений несколько искажается. Такое искажение может быть обусловлено рядом причин (непреднамеренно, из-за несогласия с сообщением; в результате фильтрации; из-за несовпадения статусов организаций);

2) информационные перегрузки. Избыточность имеет место тогда, когда информации в сообщениях больше, чем необходимо (например, когда каждое слово в сообщении повторяется);

3) утяжеленная структура аппарата. Это имеет место в тех случаях, когда аппарат региональной администрации чрезмерно разветвлен, имеются дублирующие друг друга подразделения.

Функционирование коммуникаций в региональной администрации обеспечивается через систему коммуникационных каналов, которые связывают отдельные элементы управленческой структуры, выступают в роли источников и получателей, посредников, контролеров информации. В административном аппарате, наряду с вертикальными и горизонтальными каналами, существуют и диагональные каналы информации, которые реализуют не командно-исполнительские, а в основном информационно-технические связи между участниками различного рода отделов, комитетов, комиссий, специальных групп и т.п. Большинство горизонтальных и диагональных каналов в региональной администрации относится к разряду неофициальных и «полуофициальных». Поскольку в системе управления региона работники разных отраслей и уровней не всегда понимают и представляют себе работу разных подразделений, то при обмене информацией между ними нередко имеют место значительные потери. Практика показывает, что горизонтальные каналы обеспечивают наиболее эффективное решение общих проблем за счет повышения оперативности этого процесса, поскольку сотрудники одного уровня, даже работающие в разных подразделениях, лучше знают и понимают проблемы друг друга, в том числе благодаря неформальным контактам.

В аппарате региональных администраций коммуникационные каналы объединены в коммуникационные сети. Существуют устоявшиеся образцы коммуникационных сетей для групп одной и той же или разной численности работников. Знание типов коммуникационных сетей особенно важно для понимания отношений власти и контроля между работниками аппарата.

Реализация коммуникационной системы в структуре управления хозяйством региона осуществляется в виде документооборота, бездокументарных связей, циркуляции информационных потоков в рамках

системы управления внутрифирменной информацией, функционирования информационных систем и сетей.

Из применяемых сегодня методов управления коммуникациями в управлении региональным хозяйством являются наиболее перспективными методы регулирования информационных потоков на основе определения информационных потребностей.

Для построения эффективной системы коммуникаций региональной администрации проводится их оценка по следующим направлениям:

- при оценке межличностных коммуникаций в связи «руководитель — подчиненный» используется коэффициент точности исполнительской деятельности (как отношение количества верно выполненных заданий к общему их числу); оценку квалификации сотрудников аппарата дает расчет доли рабочего времени руководителя, затрачиваемого на дополнительные разъяснения и уточнения по конкретным заданиям;

- при оценке вертикальных коммуникаций между структурными подразделениями в качестве основного показателя берется скорость продвижения информации по уровням управления и сохранность ее

качества на всех уровнях иерархии;

- при оценке эффективности горизонтальных коммуникаций в рамках совместной деятельности подразделений (департаментов, отделов, управлений и др.) применяется коэффициент, учитывающий соотношение количества работников различных подразделений в конкретном проекте либо программе;

- эффективность внешних коммуникаций региональной администрации определяется на основе учета динамики внешних и внутренних инвестиций в региональное хозяйство.

Одной из довольно типичных проблем администраций регионов является информационная перегруженность высшего руководства и отсутствие подразделений, распределяющих информацию по уровням управления и генерирующих стратегическую информацию.

Эффективной коммуникационной системой принято считать такую, которая успешно реализует информационную поддержку управленческой деятельности, создавая условия для принятия своевременных и адекватных управленческих решений. Для построения эффективной системы коммуникаций в структуре управления регионом требуется соблюдение следующих условий:

- 1) ориентация на стратегические цели регионального хозяйства;
- 2) соответствие коммуникаций состоянию экономики региона;

3) совместимость коммуникаций с организационной культурой региона;

4) учет территориально-хозяйственной структуры региона;

5) активное участие руководства в коммуникационном процессе;

6) системный подход и внутренняя целостность коммуникационного процесса;

7) наличие мотивированных и квалифицированных специалистов в аппарате региональной администрации и организациях взаимодействия (муниципалитетах; хозяйственных организациях; общественных формированиях и др.).

Рассмотрим их более подробно.

1. Ориентация коммуникаций на стратегические цели регионального хозяйства. Управление коммуникациями эффективно настолько, насколько успешно они используются для достижения стоящих перед хозяйством региона целей. Для обеспечения соответствия системы управления коммуникациями целям организации рекомендованы следующие приемы:

— проведение периодических проверок существующей системы управления коммуникациями с точки зрения ее соответствия стратегическим целям;

— привлечение сотрудников отдела информационных технологий и информационно-аналитической службы к разработке и пересмотру стратегических и тактических планов;

— оценка работы подразделений, участвующих в формировании коммуникативной системы, по результатам работы всей организации за определенный период (обычно один год).

2. Соответствие коммуникаций состоянию внутренней и внешней среды экономики региона. Внутренняя среда регионального хозяйства, несмотря на высокую изменчивость, постоянно находится в состоянии динамического равновесия. Высокой изменчивостью характеризуется и внешняя среда региона. Это вызывает необходимость мониторинга как внутренней, так и внешней среды регионального хозяйства с использованием системы коммуникаций. Для регионального хозяйства предвестниками грядущих перемен могут служить значительные технологические нововведения (такие как модемная связь, Интернет, мобильные телефоны, генетически модифицированные продукты, заводы-автоматы), социальные изменения (изменение структуры или ценностей местного сообщества), изменения законодательства. Индикаторами необходимости перемен в региональном хозяйстве могут служить замедление темпов роста уровня жизни населения, регрессивные процессы в жилищно-коммунальном

хозяйстве, сокращение совокупного спроса на территории, негативные настроения в обществе и др.

3. Совместимость коммуникаций с организационной культурой региона. В случае реорганизации методов управления коммуникациями руководство может столкнуться с конфликтом, порождаемым неприятием новых методов организационной культурой управленческих звеньев региона. Такой конфликт может быть очень болезненным и разрушительным. Уменьшить риск конфликта между коммуникациями и организационной культурой системы управления регионом можно путем осуществления следующих мероприятий:

- учет организационной культуры региона на этапе формирования информационной системы и использование элементов существующей организационной культуры в качестве фундамента для внедрения новых элементов в систему региональных коммуникаций;

- разъяснение неизбежности перемен сотрудникам региональной администрации, муниципалитетов, а также организаций непосредственного внешнего взаимодействия (создание у них чувства кризисной ситуации — типа «дальше так жить нельзя»);

- объяснение выгод и преимуществ, которые нововведения принесут региональному хозяйству, конкретному подразделению, людям;

- пробное внедрение новых подходов в одном из подразделений региональной администрации с целью отработки и оценки влияния нововведений на сотрудников аппарата.

4. Учет особенностей территориально-хозяйственной структуры региона. Он направлен на сглаживание недостатков сложившейся организационной структуры регионального хозяйства. Это достигается путем введения дополнительных каналов коммуникаций для обратной связи при высокой степени управленческой иерархии в отраслевых анклавах регионального хозяйства.

5. Активное участие руководства. Построение системы эффективных региональных коммуникаций невозможно без активного и постоянного участия высшего руководства администрации региона в определении задач управления коммуникациями, моделировании идеальной системы, создании и внедрении систем управления информационными потоками, оценке их эффективности в управленческом процессе. Поскольку информация является наиболее важным организационным ресурсом, руководитель каждого уровня администрации региона, обособленных хозяйственных структур должен уделять значительную часть своего времени (10-20%) управлению коммуникациями.

6. Системный подход и внутренняя целостность коммуникационного процесса. Задачей управления системой региональных коммуникаций является формирование системы внутренних и внешних связей, обеспечивающих достижение организационных целей. Система внутренних коммуникаций региональной администрации должна быть ориентирована на: организацию и совершенствование процесса управления; оптимальное распределение информации по уровням управления; снижение трудозатрат, связанных с поиском и обработкой информации.

7. Наличие мотивированных и квалифицированных специалистов в аппарате региональной администрации и организациях взаимодействия. В условиях информатизации региональной социально-экономической системы возрастает потребность в специальной структуре в составе администрации региона, которая занимается разработкой, внедрением, контролем, оценкой и корректировкой информационной системы, отвечает за информационно-аналитическую работу. Главным качеством такого подразделения должна быть способность к постоянному самосовершенствованию, что продиктовано высокой динамичностью, изменчивостью современных информационных технологий.

Использование коммуникативного ресурса в региональном управлении может характеризоваться эффектом сетевого взаимодействия, который порождает возрастающую полезность коммуникативного ресурса и его увеличивающуюся предельную полезность.

Управление коммуникациями региона сопряжено также и с внешним эффектом. Заботясь о прозрачности регионального управления, руководство региона обеспечивает себе таким образом высокий авторитет, стабильный инвестиционный климат, приток квалифицированных кадров, расположение потенциальных инвесторов.

Несмотря на наличие общих черт в базовых принципах организации и структуре построения, коммуникационная система каждого региона уникальна в своем содержании, имеет особенности, свои преимущества и узкие места. Это обстоятельство вызывает необходимость индивидуального подхода к каждому региону в построении его коммуникационной системы исходя из особенностей социума, специфики хозяйства и приоритетных целей функционирования и развития.

### **Контрольные вопросы**

1. Назовите основные виды межуровневых коммуникаций в региональном управлении.
2. Что означает матричный подход к управлению?

3. Что представляет собой коммуникационный процесс в администрации региона?
4. Какие преграды встречаются на пути коммуникационного процесса в управленческом аппарате?
5. По каким направлениям проводится оценка внутренних и внешних связей региональной администрации?
6. Опишите условия построения эффективной системы коммуникаций в структуре управления регионом.
7. Что понимается под эффектом сетевого взаимодействия в структуре управления?

## 10. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Муниципальное управление - это составной элемент общей системы управления в государстве, для которого законодательно определяются сферы деятельности, полномочия и ответственность и т.д. Муниципальное управление входит в общую децентрализованную систему управления государством. Для муниципального управления характерно самостоятельное формирование целей и задач, органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы и т.д.

Таким образом, муниципальное управление представляет собой упорядочивающее воздействие органов местного самоуправления на муниципальное образование с целью повышения уровня и качества жизни населения.

Муниципальное управление осуществляют только органы муниципального управления, наделенные для этого соответствующими полномочиями, и соответственно выходит, что понятие «муниципальное управление» не тождественно понятию «местное самоуправление». Понятие «местное самоуправление» гораздо шире по своему содержанию, т.к. включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии, ТОС, органы местного самоуправления), а муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами муниципального управления.

Для муниципального управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение, от того, что понимается под системой муниципального управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и реально взаимодействуют, следует, что является муниципальным управлением.

Прежде всего, имеется в виду, взаимосвязь субъекта муниципального управления (органов муниципального управления) с управляемой подсистемой (муниципальным образованием). Однозначно можно сказать, что определенный субъект муниципального управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов и только в совокупности они образуют систему муниципального управления. Она охватывает:

а) организацию и функционирование субъекта управления – органов муниципального управления (управляющую подсистему);

б) структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом – муниципальным образованием (прямые и обратные связи);

в) компоненты управляемой подсистемы и их отдельные элементы, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой подсистемы и непосредственно воспринимают управленческие воздействия.

Доминантой элементов муниципального управления является его самоуправленческая природа. Именно она воспринимает объективные основы и субъективный фактор муниципального управления, непосредственно связана с управляемыми объектами и в свою очередь влияет на элементы муниципального управления (цели, функции, организацию и т.д.) как напрямую, придавая им определенные качества, так и косвенно, через внутренние взаимозависимости самих элементов.

Муниципальное управление – это явление субъективное. Значит, проникая в объективное, стремясь способствовать его развитию, субъект управления использует для этого множество элементов, которые являются продуктом сознания людей. К ним можно отнести исходную информацию, знания и умения персонала, различные ресурсы, планы и их экспертизу, управленческие решения, определенные действия муниципальных служащих и других участников управленческого процесса, а также субъективные результаты управления, которые характеризуют не только объективное существование потребностей и интересов, но и их отражение в мыслях и чувствах людей.

В этой подсистеме субъективных элементов муниципального управления содержится логика управленческой деятельности, понимание и соблюдение которой помогает при решении конкретных управленческих задач. Исходная информация служит началом управленческого цикла, далее необходимо обладать соответствующими знаниями и умениями, ориентироваться на правовые нормы и процедуры, учитывать имеющиеся человеческие, материальные и финансовые ресурсы, организационные формы, оптимизировать планы через экспертизу, на их основе принимать окончательные решения, вызывающие необходимые действия и в конечном итоге – приводящие к желаемым результатам. И так каждый раз по множеству проблем, связанных с удовлетворением потребностей населения.

В совокупности и во взаимосвязи система субъективно-объективных зависимостей, система управленческих элементов муниципального управления, система субъективных элементов муниципального управления в механизме формирования и реализации муниципального управления создают достаточно полное представление о системном строении муниципального управления. Одновременно эти подсистемы и механизмы служат



методологической основой его анализа, использования возможностей для совершенствования муниципального управления.

Системное содержание муниципального управления предполагает, что среди элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность муниципального управления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять и практически реализовать управленческий смысл любого элемента муниципального управления, следует изучить, с одной стороны, те элементы, которые ему предшествуют, на него влияют и которые оно как бы включает в себя и передает по цепи элементов, а, с другой, те, которые следуют за ним и в которых оно реализует свои потенциальные возможности.

Субъект муниципального управления имеет сложную организационную структуру, представляет собой совокупность организационно оформленных групп людей (муниципальных служащих), соединенных соответствующими связями и управленческими отношениями.

В отличие от местного самоуправления, где население выступает и как субъект и как объект в одном лице, субъект муниципального управления – органы муниципального управления (местного самоуправления).

Представительные органы являются ведущими в системе всех органов местного самоуправления, ими являются думы, муниципальные собрания, муниципальные комитеты и советы и т.п. Они избираются населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с законодательством и выражают волю всего населения муниципального образования, придавая ей, общеобязательный характер и, осуществляя, таким образом, муниципальную власть (которую реализуют в пределах своих полномочий и другие органы местного самоуправления).

Численный состав представительного органа местного самоуправления регулируется законодательством субъекта федерации и определяется уставом муниципального образования.

Представительный орган принимает решения коллегиально, в соответствии со своим регламентом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрена главное должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Главное должностное лицо муниципального образования может избираться населением, на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо избираться представительным органом из

своего состава, либо наниматься представительным органом на контрактной основе.

Главное должностное лицо муниципального образования:

- наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования;
- осуществляет оперативно-распорядительные функции, представляет муниципальное образование, руководит исполнительным органом;
- подотчетно как населению, так и представительному органу, свою деятельность осуществляет на принципах единоначалия, ответственности и законности.

Исполнительный орган местного самоуправления является неотъемлемой частью системы органов муниципального управления.

Именно на эти органы возлагаются функции оперативно-распорядительного характера, по выполнению законов и решений представительных органов местного самоуправления. В системе местного самоуправления, как и в государстве, одни органы должны принимать решения, другие организовывать их исполнение. Исполнительные органы являются звеном цепи, обеспечивающим выполнение принятых решений.

В Конституции нет прямого упоминания об исполнительных органах, но это не означает, что их не должно быть.

В федеральных законах, регулирующих отношения в системе местного самоуправления, они также не упоминаются, но в нормативных актах субъектов федерации они не только освещаются, но и наделены значительными полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществлению части государственных функций. Более детально статус и структура исполнительных органов определен в уставах муниципальных образований.

Исполнительные органы местного самоуправления в основном именуется администрацией.

Исполнительный орган состоит из главы администрации, его заместителей, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах своей компетенции.

Вся деятельность исполнительных органов строится на основе принципов законности и гласности, а также коллегиальности или единоначалия.

Исполнительный орган, в отличие от представительного, является постоянно действующим органом. В законодательстве и в уставах муниципальных образований не предусмотрены нормы о возможности и порядке прекращения полномочий исполнительных органов, может быть

только прекращение полномочий некоторых должностных лиц, назначенных главным должностным лицом местного самоуправления с истечением его полномочий.

Решения, принимаемые исполнительным органом в пределах его компетенции, обязательны для всех юридических и физических лиц в границах этого муниципального образования.

Объектом муниципального управления является муниципальное образование.

Муниципальное образование, согласно законодательства, - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения или иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Муниципальное образование является сложной социально-экономической системой, состоящей из нескольких тесно взаимодействующих и взаимосвязанных элементов: населения, природно-географической среды, градообразующей базы и жизнеобеспечивающей системы, обслуживающей функционирование, сохранение и развитие всего муниципального образования.

Население муниципального образования образует территориальный коллектив (местное сообщество), членом которого является гражданин России, проживающий на данной территории.

Население муниципального образования является источником муниципальной власти, осуществляемой органами местного самоуправления.

Оно выступает одновременно и как объект управления, и как субъект управления, по отношению к системе органов местного самоуправления. Это обусловлено тем, что население непосредственно (через референдум, выборы) или опосредственно осуществляет контроль деятельности органов местного самоуправления.

Природно-географическая среда – это земля и другие природные ресурсы – основа жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности. Законодательство относит к территории муниципального образования все земли в его границах независимо от формы собственности и целевого назначения и другие земли, необходимые для развития поселений.

Градообразующая база может быть нескольких типов: промышленной, состоящей из крупных промышленных предприятий находящихся на

территории муниципального образования; сельскохозяйственной, состоящей из предприятий производящих и перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию; научно-образовательной, состоящей из научно-производственных и учебных заведений; транспортной, где основой являются транспортные узлы; рекреационной, где главным являются природно-климатические условия; и другие, в соответствии с отраслевой направленностью базы.

Жизнеобеспечивающая система является, в сущности, муниципальным хозяйством. Под ним понимается комплекс, расположенных на территории муниципального образования предприятий, учреждений и организаций, призванных удовлетворять различные потребности населения, а также потребности промышленных предприятий. Она включает в свой состав жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), предприятия бытового обслуживания, строительную промышленность, предприятия торговли и общественного питания, здравоохранения, культуры и т.д.

Ведущая отрасль муниципального хозяйства – жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Оно обладает специфическими особенностями производственной и экономико-организационной деятельности, вытекающими из характера технологии производства, реализации и потребления его продукции (услуг).

Центральное место в системе муниципального управления занимает формирование комплекса целей и задач, обеспечивающих их достижение.

Цели и задачи муниципального управления определяются научно обоснованными перспективами социально-экономического развития муниципального образования на основе главной цели муниципального управления.

Главная цель муниципального управления – является причиной возникновения и деятельности органов муниципального управления.

Значение главной цели, которая объективно существует и адекватно воспринята муниципальным служащим, имеет большое значение. Выработанные на ее основе цели служат в качестве критериев для всего последующего процесса принятия управленческих решений. Если должностные лица и муниципальные служащие не воспринимают главную цель муниципального управления, то у них отсутствует ориентир для принятия оптимальных решений.

Главная цель определяет положение муниципального управления в системе местного самоуправления и обеспечивает направление и ориентиры для определения последующих целей и задач на различных уровнях всех муниципальных структур.

Рассматривая главную цель муниципального управления с точки зрения определения основных потребностей населения и их эффективного удовлетворения, должностные лица местного самоуправления фактически создают базу для своей поддержки населением в будущем.

Главная цель любой социально-экономической системы и муниципального управления в том числе, определяется в первую очередь потребностями населения. Если эта система в основном выступает как система, предназначенная для наиболее полного удовлетворения каких-либо потребностей населения, то ее главной целью должен быть уровень и качество обслуживания населения. Определение потребностей и их удовлетворение входит в круг обязанностей структурных подразделений органов местного самоуправления.

Следовательно, можно утверждать, что главной целью муниципального управления является повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ (обеспеченность промышленными товарами, продуктами питания, жилищем и т.п.).

Для оценки уровня жизни используют такие показатели, как потребление основных продуктов на душу населения, обеспеченность этими продуктами в расчете на семью. Важное значение для оценки уровня жизни имеют показатели структуры потребления (например, доля в структуре потребляемых продуктов питания биологически ценных продуктов).

Значительно более сложным для оценки является показатель качества жизни населения. Речь идет о таких сложных для количественных оценок показателях, как условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможности использования свободного времени, культурный уровень, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т.п. Здесь требуются интегральные социологические оценки, имеющие скорее качественную, чем количественную определенность.

Качество жизни – понятие, выделяющее и характеризующее посредством сопоставления с уровнем или стандартом жизни качественную сторону удовлетворения материальных и культурных потребностей людей. В современной социологии с его помощью принято обозначать те стороны общественной и индивидуальной жизни, которые не поддаются чисто количественным характеристикам.

Возникнув в связи с вопросами охраны окружающей среды, здоровья людей и обновления городов, проблема качества жизни приобрела затем более общее смысловое значение. Понятие качества жизни акцентирует

внимание на ценностно-смысловой стороне образа жизни общества и человека, анализирует социальное, человеческое измерение роста эффективности новых технологий, новых возможностей потребления, суммирует эффект технического, экономического и политического процессов, происходящих на данной территории.

Цель предопределяет задачи муниципального управления в реализации интересов муниципального образования. Задача управления – желаемый результат деятельности, достигаемый за намеченный период времени и характеризующийся набором количественных и качественных данных или параметров этого результата. Достижение целей управления обеспечивается решением соответствующих комплексов задач. Можно сказать, что цель становится задачей, если указан срок ее достижения и конкретизированы количественные и качественные характеристики желаемого результата. Короче говоря, цель достигается в результате решения задач.

Распределение целей во времени и пространстве в соответствии с организационной структурой муниципальной системы образует иерархическую систему задач, последовательное и параллельное решение которых должно приводить к достижению поставленных целей. В иерархии управления задачи вышестоящего звена управления могут рассматриваться как цели нижестоящих звеньев.

В муниципальном управлении можно выделить три уровня задач:

1. Стабилизация управляющих параметров и поддержание их на заданном уровне, контроль состояния муниципальных объектов.
2. Управление сферами жизнедеятельности муниципального образования с целью обеспечения населения услугами.
3. Оптимизация функционирования всего муниципального образования, исходя из заданного критерия качества функционирования с выдачей соответствующих данных о деятельности органов местного самоуправления в органы государственной власти и населению.

К основным задачам, способствующим достижению главной цели муниципального управления, относятся:

- 1) удовлетворение потребностей населения вразличного рода услугах (в социально-культурных и иных сферах местной жизни);
- 2) реализация социально-экономического потенциала муниципального образования;
- 3) оптимальное сочетание местных и государственных интересов;
- 4) распределение социальных благ, гарантированных государством (минимальный государственный социальный стандарт, обеспечивают их доступность, всеобщность, адресность и т.д.);

5) поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность муниципального образования (пожарная и общественная безопасность, водоснабжение и канализация, и др.);

6) обеспечение условий для производства благ в видовом, количественном и качественном отношении превосходящих минимальный государственный социальный стандарт (МГСС).

Следует отметить, что возможности решения тех или иных задач муниципального управления определяются ресурсами, которые можно направить на их решение. В свою очередь, ресурсная база зависит от уровня экономического развития муниципального образования.

### **Контрольные вопросы**

1. Что понимается под муниципальным управлением?
2. В чем суть системного содержания муниципального управления?
3. Какова структура органов местного самоуправления?
4. Назовите субъект и объект муниципального управления.
5. Каковы цели и задачи муниципального управления?

## 11. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА

Национальное хозяйство с экономической точки зрения принято делить на сектора. Четко просматриваются государственный и негосударственный. Первый подразделяют на федеральный и региональный уровень. Негосударственный - на муниципальный, рыночный и домашних хозяйств. Необходимость выделения муниципального сектора обусловлена наличием и спецификой местного хозяйства и управления. Местное хозяйство является составным элементом национального, оно обслуживает сообщество людей на определенной территории или в каком-либо населенном пункте. Организация и ведение хозяйства всегда в большей или меньшей степени опосредуется местными условиями.

Замечено, что в период политических и экономических кризисов эффективность муниципального хозяйства не только сохраняется, но и способствует выходу из кризиса. МС является одновременно и формой самоорганизации жителей, представляет определенный вид деятельности на территории и является формой публичной власти. Муниципальное хозяйство - система отношений, возникающих по поводу предоставления муниципальных услуг между МО в лице органов МС, хозяйствующими субъектами - производителями и поставщиками услуг, а также населением и организациями - потребителями услуг. Муниципальные услуги - услуги (работы, товары), обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на МО в соответствии с законодательством РФ.

При организации муниципального хозяйства органы МС выполняют ряд функций:

1. Выбор способа организации предоставления услуг.
2. Нормативно-правовое регулирование.
3. Нормирование, установление стандартов предоставления услуг, контроль.
4. Функции собственников имущества и учредителей (участников) хозяйствующих субъектов.
5. Оказание услуг в рамках решения вопросов местного значения.

При выборе способа организации предоставления услуг рекомендуется учитывать следующие принципы:

- 1) предоставление доступа к оказанию услуг населению любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым требованиям;
- 2) приоритет применения конкурентных способов организации предоставления услуг как обеспечивающих большую прочность



принимаемых решений и большой экономический эффект (экономия средств, повышение качества, расширение ассортимента, развитие предпринимательства);

3) полное равенство хозяйствующих субъектов, конкурирующих на рынках услуг;

4) необходимость создания и развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует;

5) повсеместный отказ от административных и переход к гражданско-правовым (договорным) отношениям с хозяйствующими субъектами - поставщиками муниципальных услуг;

б) контроль монопольных рынков, в т.ч. деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, в рамках действующего законодательства;

7) недопущение совмещения функций заказчика (и контролера) и исполнителя услуг (работ).

8) там, где существует и может развиваться частное предпринимательство, требуется ограничивать хозяйственную деятельность муниципалитетов.

Функции органов местного самоуправления - удовлетворение социальных потребностей населения, повышение качества жизни и экономика при этом является одним из средств реализации социальных интересов. Социальная ориентация четко просматривается даже в экономических целях ОМС, главными из которых являются:

- экономическая стабильность через создание условий для удовлетворения потребностей бизнесменов в факторах производства;

- создание широкой экономической базы занятости населения, обеспечивающей возможности выбора рода занятий и получения доходов.

Современная муниципальная экономика - это особый способ воспроизводства материальных и духовных благ. Производственная деятельность в системе местного самоуправления осуществляется на основе муниципального хозяйства, представляющего собой совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных потребностей населения.

С позиций муниципального управления муниципальная экономика - это совокупность экономических ресурсов муниципального образования, обеспечивающих удовлетворение жизненных потребностей населения, и отношений по их использованию. Экономическая деятельность ОМС,

управление экономическими ресурсами и экономическими процессами на территории - важнейший компонент муниципальной деятельности.

Использование экономических ресурсов территории позволяет оказывать все виды муниципальных услуг населению, т. е. можно сказать, что муниципальная экономика - это экономика оказания муниципальных услуг.

Как и всякое производство, экономическая деятельность в муниципальном образовании основывается на использовании определенных ресурсов. Ресурсы территории определяют модель местного хозяйства.

Под ресурсами МО понимают совокупность всех возможностей территории МО, распоряжение которыми отнесено к компетенции ОМС данного МО. Принадлежность ресурса к системе ресурсов местного хозяйства определяется фактом отношения к территории МО, а также наличием полномочий у органов местного самоуправления муниципального образования им распоряжаться. Полномочия ОМС определяются законом, т. е. именно закон закрепляет те или иные ресурсы за МО (это осуществляется федеральными законами), за тем или иным МО (это осуществляется законодательством субъекта федерации и уставом МО).

Критерием закрепления ресурсов за тем или иным уровнем власти является наибольшая эффективность его использования, в этом смысле за местным самоуправлением следует закреплять ресурсы, эффективность использования которых связана с тем, что местное самоуправление - наиболее приближенный к населению уровень власти (землю, например).

Экономические ресурсы - понятие, включающее в себя природные, трудовые, капитальные, финансовые и другие ресурсы, используемые в экономической деятельности, и, согласно Федеральному закону 2003 г., составляющие экономическую основу местного самоуправления.

Существуют традиционный и расширенный подходы к классификации муниципальных ресурсов. Традиционно по аналогии с основными факторами производства ресурсы МО разделяют на следующие виды:

— трудовые, отражающие качество и количество рабочей силы, ее миграцию, структуру;

— природно-климатические, представляющие собой совокупность естественных условий, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей. Они включают в себя животный и растительный мир, водные запасы, производственные и жилые характеристики грунта, конкретно-географическое положение территории, ее климатические условия и т.п.;

— инфраструктурные, включающие мощность строительной базы, возможность обеспечивать поддержание жизни муниципального образования

и его рост на основе современных технологий, удаленность от источников энергии, обеспеченность различными видами энергии, вхождение МО в систему основных транспортных магистралей страны, рыночные элементы инфраструктуры и пр.

В соответствии с расширенным подходом к стратегическим ресурсам муниципальной экономики относят: кадровые ресурсы; финансовые ресурсы; информационные ресурсы; земельные ресурсы; производственно-техническую; правовой ресурс; организационно-управленческие ресурсы; технические ресурсы. Сюда же следует отнести и предпринимательские способности населения, приводящие в активное взаимодействие все названные выше виды муниципальных ресурсов. Следует заметить, что предпринимательство как особый вид ресурса до настоящего времени недостаточно учитывается и реализуется в практической деятельности ОМС.

### **Контрольные вопросы**

1. Что понимается под муниципальным хозяйством?
2. Дайте определение муниципальной экономике?
3. Каковы функции органов местного самоуправления?
4. Назовите виды ресурсов муниципального образования.
5. Каковы цели и задачи муниципального управления?

## 12. СУЩНОСТЬ, ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Муниципальная (местная) экономика – совокупность взаимодействий и взаимоотношений местных экономических субъектов по поводу использования ограниченных местных и внешних заемных ресурсов для удовлетворения возрастающих потребностей жителей, достижения целей деятельности фирм и комплексного социально-экономического развития локальной территории.

Местная экономика может быть охарактеризована как:

- система взаимоотношений субъектов экономической деятельности;
- система местных рынков, с помощью которых осуществляется взаимодействие домохозяйств, предприятий, инвесторов и администрации муниципального образования на определенной территории;
- трехсекторная модель, включающая частный (коммерческий), правительственный (публичный) и некоммерческий негосударственный (третичный) секторы экономики, которые осуществляют комбинирование производственных ресурсов для производства товаров, оказания услуг и выполнение работ (частных, коллективных и общественных) с целью удовлетворения потребностей местных экономических субъектов;
- подсистема регионального экономического пространства;
- совокупность входящих и исходящих потоков экономических ресурсов и факторных доходов;
- сложное социально-экономическое пространство, включающее местное население, локальную территорию, производственно-коммерческую и инфраструктурную подсистемы.

Модель местной экономики включает:

1. субъекты хозяйствования:

- домохозяйства;
- предприятия, организации и учреждения всех форм собственности;
- инвесторов;
- местную администрацию в лице органов местного самоуправления;
- органы государственной власти;
- иностранные правительства, коммерческие и некоммерческие организации.

Субъекты хозяйствования могут выступать в качестве резидентов и нерезидентов данного муниципального образования. Кроме этого, домохозяйства, предприятия, инвесторы и муниципалитеты могут объединяться в ассоциации или союзы для координации своих действий,

совместного отстаивания интересов или получения совместных конкурентных преимуществ.

2. потоки ресурсов

- материальные потоки на территории муниципального образования;
- финансовые потоки;
- инвестиционные потоки;
- информационные потоки;
- перемещение человеческих ресурсов.

3. совокупность взаимодействий местных экономических субъектов по поводу производства, распределения, обмена и потребления товаров, работ и услуг.

Модель местной экономики как открытой и активной системы представляет некоторые направления экономического взаимодействия муниципального образования с другими муниципалитетами, а также с администрацией региона и территориальными органами федеральных министерств, служб и агентств.

В рамках третьей графической интерпретации местной экономики в модель включены следующие элементы:

1) локальная территория – географическое пространство муниципального образования, описанное в его уставе;

2) местное население;

3) экономикообразующая подсистема – совокупность всех местных производственных и коммерческих компаний, деятельность которых напрямую ориентирована на рынки. Те местные компании, которые формируют значительную налогооблагаемую базу местного бюджета, а также составляют ключевые направления экспорта товаров и услуг в другие муниципальные образования, являются градообразующими.

4) инфраструктура муниципального образования – совокупность компаний, транспортных коммуникаций и инженерных объектов, призванных обеспечить нормальное функционирование городского или сельского поселения. Инфраструктура муниципального образования подразделяется на инфраструктурные предприятия (страховые компании, биржи, консалтинговые агентства и т.д.), социальные учреждения (учреждения здравоохранения, образования, культуры и т.д.), транспортную инфраструктуру и инженерные объекты (электростанции, мосты, дамбы и т.д.). Инфраструктурные предприятия являются градообслуживающими.

Оценка муниципальной экономики – деятельность, направленная на использование специального инструментария для комплексного исследования состояния, явлений и процессов, протекающих в

муниципальной экономике, и формирования на этой основе обоснованных предложений для экономических субъектов по ведению хозяйственной активности на данной территории.

Цель оценки муниципальной экономики – содействие субъектам хозяйствования в принятии рациональных и взвешенных решений по ведению экономической деятельности (экономическому присутствию) на соответствующей территории.

Задачи оценки муниципальной экономики:

для населения:

- сравнение уровня безработицы, инфляции, среднего уровня заработной платы,

стоимости жизни в различных муниципальных образованиях;

- формирование аналитической информации о том, в рамках какого муниципального образования те или иные экономические условия являются более или менее благоприятными для жизнедеятельности человека;

для предприятий:

- определение среднего уровня рентабельности различных форм деловой активности в различных муниципальных образованиях;

- сравнительный анализ стоимости производственных ресурсов для различных локальных экономических систем;

- определение уровня риска хозяйственной деятельности;

- определение емкости и степени насыщенности местных рынков, величины входных и выходных барьеров;

- исследование отношения населения и местных органов власти к бизнесу.

для инвесторов:

- предоставление информации о степени развития местной банковской системы;

- выявление основных групп рисков инвестиционной деятельности;

- определение среднего уровня рентабельности основных форм инвестиционной деятельности;

- выявление наиболее перспективных инвестиционных проектов.

для местной администрации:

- получение основных данных о состоянии, процессах и перспективах развития местной экономики;

- выявление сильных сторон местной экономики с целью их дальнейшего использования в программах развития территории;

- определение слабых сторон и препятствий административного, правового и иного характера для экономической деятельности с целью их сглаживания или ликвидации.

Субъекты оценки муниципальной экономики:

- 1) органы местного самоуправления, специализирующиеся на регулировании определенных отраслей местной экономики;
- 2) органы местного самоуправления, осуществляющие мониторинг и анализ местной экономики в целом;
- 3) аналитические и рейтинговые агентства;
- 4) консалтинговые компании;
- 5) органы государственной власти, осуществляющие управление отраслями экономики;
- 6) маркетологи, консультанты, эксперты, помощники топ-менеджеров,
- 7) осуществляющие сбор и анализ информации о состоянии местной экономики с целью принятия решения о размещении на данной территории производств, расширении масштабов своей деятельности в данном муниципальном образовании либо об уходе с локальных рынков;
- 8) домохозяйства, принимающие решение о смене территории для жизни и деятельности;
- 9) исследовательские институты, изучающие проблемы развития локальных экономических систем;
- 10) другие заинтересованные лица и организации.

Принципы оценки муниципальной экономики.

- 1) принцип периодичности мониторинга и оценки – выявление закономерностей и тенденций развития социально-экономических процессов на местном уровне предполагает проведение постоянных или периодических исследований;
- 2) принцип использования современного инструментария – следование данному принципу позволяет оптимизировать расходы исследователя;
- 3) принцип выделения приоритетной подсистемы – исследователь анализирует не все кластеры, рынки и отрасли местной экономики, а лишь наиболее важные с точки зрения задач оценки;
- 4) принцип научной абстракции – выделение главного в объекте исследования и отвлечение (абстрагирование) от несущественного, случайного, временного, непостоянного. Уровень абстрагирования может быть различным в зависимости от тех задач, которые ставит перед собой исследователь. Чем более общий характер носят выявляемые закономерности, тем большим может быть уровень абстрагирования;

5) принцип выявления причин, а не анализа следствий – отражается в необходимости нахождения исследователем причин явлений или процессов как основы корректного анализа;

б) принцип оперативности оценки;

7) принцип соответствия результатов исследования общему объему расходов на его проведение;

Оценка местной экономики не может проводиться в разрыве от анализа социальной, политической и экологической подсистем муниципального образования.

Показатели оценки социально-экономического пространства муниципального образования.

Социально-демографические показатели.

Целесообразность обзора социально-демографических показателей связана с их тесной взаимозависимостью с экономическими показателями, характеризующими состояние муниципального образования.

Независимые исследователи, маркетологи и аналитические агентства самостоятельно определяют круг значимых для них показателей анализа.

Наиболее часто используются следующие из них:

1. Естественный прирост (убыль) населения – показатель отражает увеличение или уменьшение человеческих ресурсов в местном сообществе. В целом, он показывает результаты социально-демографической политики и одну из основных тенденций развития поселения.

2. Уровень младенческой смертности – отражает отношение сообщества к жизни индивида вообще, а также результативность политики в отношении материнства и детства.

3. Миграционный прирост (убыль) населения – показатель комплексно отражает представления индивидов о привлекательности данного муниципального образования.

4. Преступность – анализируется уровень преступности на 10 тыс. местных жителей.

5. Число браков (разводов) на 1 тыс. человек – показатель отражает способность местного сообщества к созданию, поддержке и развитию традиционных семей как неотъемлемых элементов общества.

6. Средняя продолжительность жизни в местном сообществе – в силу того, что увеличение продолжительности жизни является одной из основных целей деятельности муниципальной власти, данный показатель в динамике оценивает результативность деятельности местной администрации.



7. Число заболеваний являющихся социально обусловленными на 100 тыс. местных жителей – к социально обусловленным заболеваниям относятся алкоголизм, табакокурение, наркомания, токсикомания, туберкулез и т.д.

8. Доля малоимущих жителей – оценивается число жителей муниципального образования с низкими и сверхнизкими доходами. Снижение значения показателя отражает эффективность социальной политики администрации муниципального образования.

9. Доля местных жителей, систематически занимающаяся физической культурой и спортом – отражает результаты местной и региональной политики в области физической культуры и спорта, а также сложившиеся традиции поддержания здорового образа жизни.

Экономические показатели.

1. Уровень средней номинальной заработной платы – отражает одно из направлений получения доходов в структуре индивидуального бюджета.

2. Индекс доступности жилья – показатель отражает возможности приобретения жилья среднестатистическим жителем муниципального образования.

3. Средний уровень обеспеченности жильём – отражает уровень накопления в форме недвижимого имущества, а с другой стороны – степень благосостояния.

4. Средний уровень износа основных фондов, организаций и учреждений муниципального образования – отражает состояние основных средств, а косвенно – результаты амортизационной политики и уровень обновления основных фондов компании.

5. Уровень безработицы в процентах от трудоспособного населения – отражает степень использования трудовых ресурсов в местной экономике.

6. Уровень рентабельности экономической деятельности по основным сферам специализации местной экономики.

7. Доля прибыльных предприятий в процентах от общего числа действующих организаций.

Финансовые показатели анализа муниципального образования.

Для анализа финансовых процессов в целом и местного бюджета в частности, общепринято использование следующих показателей:

1. Бюджетная обеспеченность – отношение доходов местного бюджета к численности населения. Показатель является одним из ключевых для сопоставления финансовых возможностей нескольких муниципалитетов по финансированию основных социальных и экономических сфер.

2. Доля просроченного муниципального долга в собственных доходах – показатель отражает возможности муниципалитета по погашению

муниципального долга. Если значение показателя свыше 30 %, то по ФЗ-131 глава муниципального образования снимается с должности губернатором и формируется временная администрация.

3. Доля расходов на государственное и муниципальное управление в расходной части бюджета – отражает финансовую нагрузку на муниципалитет с точки зрения содержания властных органов и должностных лиц.

4. Доля расходов на здравоохранение (образование, социальную защиту) в расходной части бюджета – отражает приоритетность развития тех ли иных сфер жизнедеятельности муниципального образования, а также социальную направленность бюджетных расходов.

5. Доля собственных доходов в расходной части бюджета – отражает независимость муниципалитета от дотаций, субвенций и субсидий бюджетов других уровней.

Коэффициент финансовой независимости:

Коэффициент финансовой зависимости:

6. Доля расходов на местные целевые программы в расходной части бюджета – отражает стратегическую направленность расходов муниципалитета.

7. Инвестиции в основной капитал в расчете на одного жителя – показатель отражает результат маркетингового продвижения территории, а также характеризует инвестиционную привлекательность города и района.

Одна из основных функций местного самоуправления - организация самостоятельной деятельности населения по решению проблем социально-эколого-экономического развития муниципального образования через местные органы самоуправления, сложившиеся на основе исторических и иных традиций.

Изучение практики показывает, что органы местного самоуправления решают широкий круг вопросов, касающихся всех сторон жизнедеятельности населения на данной территории. Они затрагивают практически весь спектр интересов населения муниципального образования и широкий круг хозяйственных связей.

В соответствии с действующим законодательством население муниципального образования участвует в решении хозяйственных вопросов путем референдума, гражданской инициативы, или посредством личного труда через территориальное общественное самоуправление.

Муниципальный референдум проводится по наиболее важным вопросам, затрагивающим интересы населения. Решение о его проведении принимается представительными органами власти или главой муниципального об-

разования. По другим важным хозяйственным проблемам жизнеобеспечения муниципального образования мнение населения выявляется путем опросов, публичных слушаний, обсуждения проблем в средствах массовой информации, анализа обращений жителей в различные органы власти.

В муниципальных образованиях образуются и органы территориального общественного самоуправления, которые решают специфический круг хозяйственных проблем.

Население поселений, улиц, домов может создавать комитеты общественного самоуправления и другие органы территориального общественного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица для наиболее эффективной реализации хозяйственных связей.

Хозяйственные связи реализуются здесь во взаимодействии с депутатами представительных органов местного самоуправления, руководителями администрации муниципального образования, а также муниципальных предприятий по следующим основным направлениям:

- социальное, бытовое, коммунальное, культурное обслуживание населения;

- экология и санитарное состояние территории;

- благоустройство и застройка территории;

- использование жилых и нежилых помещений. Хозяйственные полномочия органов территориального общественного самоуправления устанавливаются муниципального образования нормативными актами - положениями и уставами.

Представительный орган местного самоуправления осуществляет контрольные функции за реализацией хозяйственных связей в соответствии с полномочиями, определенными Уставом муниципального образования. В связи с этим органы государственного управления и общественного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, должностные лица обязаны по обращению данного органа представлять запрашиваемую информацию, и, при нарушении законодательства или муниципальных правовых актов, принимать соответствующие меры.

Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, вода, леса), находящиеся в границах территории муниципального образования, недвижимое и движимое имущество, входящее в состав муниципальной собственности, средства местного бюджета, государственная собственность, переданная в управление, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

По поводу природных ресурсов и собственности реализуется целая система сложных хозяйственных связей. Распоряжение муниципальной собственностью осуществляется главой муниципального образования в порядке, определяемом представительным органом власти.

Возникающие здесь хозяйственные связи многогранны и вытекают из отношений по поводу объекта, предмета собственности и способа присвоения прибавочного продукта, получаемого в результате ее использования.

На основе муниципальной собственности функционируют муниципальные учреждения и предприятия, которым она передается на правах оперативного управления или хозяйственного ведения.

Если указанные принципы нарушаются, то в силу вступают требования законодательства по вопросам охраны окружающей среды, которые используются администрацией для наложения штрафных санкций и изъятия земельных участков. В целях упорядочения хозяйственных связей в сфере земельных отношений представительный орган власти утверждает (по представлению администрации муниципального образования) ставки земельных платежей и порядок предоставления льгот по ним в соответствии с действующим законодательством.

Администрация муниципального образования осуществляет управление земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. Она предоставляет их, изымает, сдает в аренду, составляет и ведет земельный кадастр, разрабатывает схемы планировки и застройки территорий с учетом интересов населения, следит за охраной и использованием земель.

Финансовые ресурсы муниципального образования включают в себя бюджетные, внебюджетные средства и иные финансовые активы, которыми он располагает.

В соответствии с законодательством Российской Федерации администрация ежегодно разрабатывает бюджет муниципального образования, вносит его на утверждение представительного органа власти, после чего обеспечивает его исполнение.

Определенная система отношений складывается и по доходной части бюджета. Она затрагивает процесс законодательного закрепления, регулирования доходов, дотаций, субвенций, заемных и иных средств. Для упорядочения бюджетных отношений осуществляется разграничение компетенции представительного органа власти и администрации муниципального образования.

Муниципальное образование представляет собой определенную целостность, состоящую из взаимосвязанных и дополняющих друг друга звеньев, которые влияют на ее качественные и количественные характеристики.

Органы власти и управления являются лишь одной из ее подсистем, ответственных за благополучие и безопасность населения.

Важно и то обстоятельство, что муниципальное образование не обособлено от окружающего мира. Это открытая, незамкнутая система, имеющая разветвленные хозяйственные связи с соседними территориями, с другими муниципальными образованиями и регионами, зарубежными странами.

Система органов власти муниципального образования должна определять перспективы развития, его тактические и стратегические цели, а также пути и методы их достижения. Для этого она наделена вполне конкретными полномочиями, правами и обязанностями в рамках муниципальной и федеральной систем управления.

Ядром системы управления муниципального образования является звено, в котором сконцентрирована власть, т. е. орган, имеющий полномочия принимать решения и организовывать коллективные действия для достижения намеченных целей.

Органы власти в муниципальном образовании являются социальным институтом, призванным увязывать интересы жителей и действующих в нем многочисленных государственных и частных систем, создавать и поддерживать благоприятные условия для формирования хозяйственных связей, удовлетворения личных и коллективных потребностей горожан.

Таким образом, муниципальное образование является сложным социально-экономическим и территориальным образованием, место которого в системе власти и хозяйственных связей определяется его функциональным назначением - удовлетворять широкий круг потребностей населения, и выполнять соответствующие обязательства перед государством.

Вхождение в систему рыночной экономики предполагает пересмотр множества традиционных представлений относительно закономерностей сохранения, функционирования и развития муниципального образования как целостного социально-экономического и производственного организма. В этой ситуации важно осознание властью муниципального образования объективной необходимости его постоянного обновления и развития. В противном случае весьма трудным становится решение вопросов выживания субъектов хозяйствования муниципального образования в конкурентной рыночной среде и функционирования всех систем жизнеобеспечения населения.

Весьма очевидно, что деструктивные изменения не являются в прямом смысле источником социально-эколого-экономического развития муниципального образования, хотя и оказывают существенное воздействие на процессы, происходящие в нем, давая некий импульс для перемен. Под

источником в данном случае мы понимаем традиционное представление о нем: «то, что дает начало чему-либо, то, откуда исходит что-либо». Перемены же в социально-экономическом развитии муниципального образования характеризуют состояние, сложившееся на заданный момент времени в результате тех или иных изменений.

Понятие перемены сопряжено с обновлением. Чтобы признать движение переменой, количественные и качественные изменения социально-эколого-экономического развития муниципального образования должны превысить некий порог.

Рост социально-эколого-экономических параметров развития муниципального образования является следствием изменений и характеризуется сдвигами в заданных рамках. Сдвиги эти не простираются далее количественных значений модели, не разрушая ее целостности.

В ходе постепенного накопления изменений и перемен муниципальное образование в некий момент достигает определенного предела своего социально-эколого-экономического роста и оказывается все менее способным обеспечивать дальнейшее саморазвитие и порядок. В результате оно ставится перед необходимостью выбора альтернативы: либо согласиться с неизбежностью деградации, либо предпринять усилия по развитию с целью перехода в качественно новое состояние и на более высокий уровень функционирования.

Социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования связано с качественными и структурными переменами в нем, суть которых сводится к формированию иной среды его функционирования, адаптированной к изменившейся ситуации, и способной обеспечивать динамическое равновесие, которое отличается следующими признаками:

- стабильностью, способствующей достижению текущих целей;
- восприимчивостью и способностью к нововведениям;
- необходимой продолжительностью для обеспечения надлежащего изменения в целях и средствах;
- адаптивностью, требующейся для соответствующей реакции на внешние и внутренние возможности и требования.

Таким образом, социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования можно трактовать как процесс, ориентированный на постоянное сохранение его динамического равновесия посредством целенаправленного использования имеющегося потенциала и условий внешней среды.

Для решения проблем социально-эколого-экономического развития соответствующие подразделения администрации муниципального образо-

вания должны концентрировать свои усилия на определении целей, задач и направлений деятельности муниципального образования, разработке технологии их достижения с тем, чтобы обеспечивать регулярный переход экономики из одного состояния в другое, способствующее повышению эффективности удовлетворения потребностей населения.

Социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования может происходить как в эволюционной, так и в революционной форме, воспринимаемой людьми как драматическая (плохо или вовсе не контролируемая). Однако в цивилизованных странах доминирует эволюционное и контролируемое развитие.

### **Контрольные вопросы**

1. Что включает в себя модель местной экономики?
2. Назовите субъекты оценки муниципальной экономики?
3. Каковы цель и задачи оценки муниципальной экономики?
4. Назовите принципы оценки муниципальной экономики.
5. Перечислите показатели оценки социально-экономического пространства муниципального образования?
6. От чего зависит рост социально-эколого-экономических параметров развития муниципального образования?

### 13. ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В сфере государственного и регионального управления главенствующим способом оценить эффективность деятельности выступает измерение эффективности на основании стандартов, нормативов и регламентов, разработкой которых занимаются органы государственной власти. При этом возникает следующая ситуация: оценочные шкалы и методы, позволяющие измерить эффективность, определяются государством, что и приводит к подмене целей социума и интересов интересами и целями самой бюрократической системы. Эта проблема порождает необходимость в поиске и определении таких форм и методов регионального управления, которые гарантировали бы качественное представление регионом широкого спектра услуг, а также формирование и стимулирование здоровой конкуренции между ведомствами и службами, которые предоставляют эти услуги. Стоит отметить, что данная стратегия может привести к коммерциализации ряда отраслей регионального управления [19].

Эффективность (efficiency) – отношение между достигнутым результатом и затраченными ресурсами. Волкова М.А. [5] предлагает выразить эффективность государственного управления регионом в виде обобщающей категории в следующем ряду понятий: – производительность – соотношение достигнутых результатов и использованных органами региональной власти ресурсов (финансовых, имущественных, трудовых, информационных); – экономичность – соотношение затраченных ресурсов и минимально возможных, учитывая соответствие качества государственных услуг принятым стандартам, а, значит, потребностям бизнес-сообщества региона; – результативность – соотношение достигнутых за определенный период изменений социально-экономической ситуации в регионе с планируемыми или прогнозируемыми. Сыроежин И.М. предлагает использование термина «результативность» [32]. По его мнению, данный термин наилучшим образом дает сводную, интегральную характеристику работы хозяйственной системы в целом и любой ее составной части, отображает количественную связь между действиями трудового коллектива и потоками продуктов и услуг, удовлетворяющих потребности общества, числовое выражение для оценки сближения этого потока с существующими общественными нуждами. Также понятие результативности должно включать единство и различие и эффективности, и качества деятельности, воплощенного в конечных результатах. По мнению Якунина В.И., существует необходимость в разработке комплексной трактовки



эффективности государственного управления, которая способна минимизировать риск последующего расширения бюрократических схем управления. Главенствующим понятием такой модели должна выступать именно эффективность управления, которая представляет собой движущую силу развития управления, способную учитывать переменчивость целей и ценностей, чувствительная к воздействиям внутренней и внешней среды, обладающая развитым механизмом взаимодействия с управляемым социумом. Ценность доминирования структурного и процедурного управления должна быть признана, но с целью развития творческого потенциала лиц, принимающих решений, необходимо выйти за его рамки [40].

Тюриков А.Г. и Якунин А.С. [34], [40] предлагают рассматривать эффективность в виде суммы двух составляющих: – разница между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами, которая имеет положительное значение и свидетельствующей о принесенной человеческими усилиями пользе; – способность этой разницы удовлетворять реальные потребности как общества, так и отдельных личностей. При этом эффективность представляет собой оценочную характеристику именно той человеческой деятельности, по результатам которой имеется создание и потребление результата, который способствует сохранению и будущему развитию отдельного человека, коллектива, общества и страны в целом.

Муниципальное управление призвано создать условия для формирования, развития и реализации потенциала личности, домашнего, муниципального хозяйства, бизнеса и т. п., минимизировать экономическую зависимость муниципального образования от социально-экономической политики органов государственной власти. Муниципальное управление призвано создать условия для обеспечения самодостаточности личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса за счет имущества, находящегося в муниципальной собственности, средств местного бюджета, имущественных прав муниципального образования, в соответствии с действующим законодательством, решая вопросы местного значения.

Эффективность муниципального управления — это результат управления, точнее «вмешательства» в ключевые процессы, который предполагает изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала личности, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его достижение.

Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно под свою ответственность организовать управление с целью достижения поставленных перед муниципальным образованием целей и задач.

Органы местного самоуправления призваны решать возникающие на территории муниципального образования проблемы. Проблема - это фактическое положение дел, не соответствующее желаемому.

Эффект (лат. effectus) - это действие; эффективный (лат. effectivus) - действенный, дающий желаемый результат. Эффект управления представляет собой способность субъекта управления целенаправленно воздействовать на объект с целью достижения поставленных задач в изменяющихся условиях.

Эффект характеризует скорее возможное умножение усилий, используемых средств бюджета за счет вовлечения их в решение проблем, входящих в перечень вопросов местного значения, на основе новых возможностей. Эффект более ориентирован на будущее.

Цель управленческой деятельности - получение большего эффекта с наименьшими затратами. Поэтому необходимо полученный результат сравнить с затратами, т. е. отнести эффект к затратам, сопоставить одну абсолютную величину с другой.

Эффективность - это отношение результатов деятельности (эффекта) организации (человека) к затратам на достижение этих результатов (ресурсам). Эффективность рассматривается также как способность приносить эффект.

Под эффективностью применительно к управлению понимается количественно определенное влияние «нового» управления на результаты деятельности органа власти, отнесенной к затратам. В данном контексте можно рассматривать эффективность как определенную оценку правильности и неправильности принятого решения по отношению к полученному результату.

Экономическая эффективность - количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности. Характеризует сбережение усилий, средств в настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях.

Социальная эффективность - качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения.

Под социальным эффектом обычно понимается создание благоприятных условий для населения на территории муниципального образования, повышение качества предоставляемых услуг, а также создание

более благоприятных условий труда работников, осуществляющих функции обследования населения.

Во многих случаях социальный эффект не поддается количественному измерению, и его определяют теми качественными сдвигами, которые происходят на территории муниципального образования. Он измеряется косвенными результатами, например, сокращением времени обслуживания, повышением качества обслуживания, улучшением социально-психологической обстановки.

Эффективность муниципального управления не может быть измерена каким-либо одним показателем и определяется как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических и др., оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений.

Сложность выработки и измерения достаточно объективных показателей эффективности муниципального управления определяется:

- спецификой муниципального образования как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;
- трудностями формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования;
- сложностью получения достоверной исходной информации;
- трудностями измерения отдельных показателей, носящих комплексный, обобщенный характер.

Все эти трудности объективны. Так, состояние обобщенного показателя зависит и от состояния его составляющих, и от их взаимовлияния.

Можно определить эффективность работы органов местного самоуправления и общую эффективность управления как некую интегральную сумму эффективностей. Различают внутреннюю и внешнюю эффективность муниципального управления.

Внутренняя эффективность - это эффективность работы органов, которая состоит в разработке, принятии и организации исполнения управленческих решений, способствующих повышению качества жизни населения.

Внешняя эффективность - это уровень удовлетворения запросов населения, проживающего на территории муниципального образования.

Можно выделить следующие компоненты оценки эффективности муниципального управления:

- обоснование и выбор системы и структуры показателей эффективности муниципального управления, причем как для текущего

функционирования, так и для стратегического развития муниципального образования;

- определение критериев и измерителей эффективности муниципального управления;

- разработка методов расчета отдельных показателей.

Эффективность муниципального управления во многом зависит от оптимальности принятого решения. Существуют следующие методы достижения оптимальности в принятии решений:

Метод общественной дискуссии. Наиболее демократичным методом выработки совместного решения является дискуссия или способ публичного обсуждения какой-либо проблемы. Особенности дискуссии состоят в том, что к моменту начала обсуждения уже существуют сложившиеся многообразные подходы к решению данной проблемы. Именно наличие различных мнений, позиций, нередко конфликтных, служит основанием для применения дискуссии при выработке управленческого решения. Она проводится посредством постановки конкретной проблемы и открытого публичного обсуждения путей ее решения, совместного выбора из них наиболее эффективного. Дискуссия предполагает свободное изложение участниками своих позиций, сопоставление различных подходов, обсуждение преимуществ и недостатков.

Метод голосования «за-против». Он является одним из методов выбора оптимального варианта решения проблемы. Сначала формируется жюри в составе экспертов. Затем к каждому прикрепляются представители концепции “за”, защитники этого варианта; такое же количество представителей концепции “против”. На первом этапе представители противоположных концепций по очереди приводят свои аргументы, фиксируемые на табло доводов. На втором этапе представители концепций меняются позициями. Каждому варианту члены жюри присваивают свои балльные оценки, на основе которых отбираются оптимальные варианты. На заключительном этапе жюри образует из своего состава подгруппы, которые независимо друг от друга занимаются совершенствованием принятых вариантов.

Метод деловой игры. Это саморегулируемая имитационная модель ситуации (проблемы) с непрерывно меняющимися условиями, в решении которой по определенным правилам участвуют несколько сторон, представляемых одним или группой участников, имеющих несовпадающие (разнонаправленные) цели и заинтересованных в нахождении оптимального решения.

Метод «мозговой атаки». Он заключается в групповом обсуждении с целью получения новых идей, вариантов решений. Обсуждение продолжается 40-45 минут. Для выступления предоставляется 2-3 минуты, выступления одного могут повторяться. В каждом выступлении требуется выдвинуть как можно больше новых идей. Критика запрещена. Выступления фиксируются, а затем анализируются для выбора лучшего решения.

### **Контрольные вопросы**

1. Дайте определение «эффективности».
2. В чем заключается эффективность муниципального управления?
3. Что такое экономическая эффективность? Как ее рассчитать?
4. Что понимают под социальным эффектом?
5. Внутренняя и внешняя эффективность в муниципальном управлении.
6. От чего зависит рост социально-эколого-экономических параметров развития муниципального образования?
7. Назовите методы достижения оптимальности в принятии решений.

#### **14. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают общими сферами социально-экономической деятельности, чем диктуется потребность их взаимодействия при реализации своих полномочий. Ведь только согласованными действиями не подчиненным друг другу органам публичной власти можно избежать дублирования в процессе исполнения своих полномочий в общих сферах социально-экономической деятельности, повысить ее эффективность и достичь желаемых целей.

Слово «взаимодействие» в Толковом словаре русского языка С.И.Ожегова разъясняется, во-первых, как взаимная связь двух явлений, во-вторых, как взаимная поддержка [25]. Взаимодействие во втором смысле применимо для характеристики деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой при организации обслуживания населения и в других сферах общего ведения, путем объединения имущественных, финансовых и кадровых ресурсов. Объединяя эти и иные ресурсы органы публичной власти осуществляют реальную поддержку друг друга для достижения общих целей. Такое взаимодействие следует рассматривать как нормативно упорядоченную систему согласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, как вид их созидательных взаимоотношений. В то же время, как справедливо замечает С.В.Андреев, понятия «взаимодействие» и «взаимоотношения» не являются синонимами. Второе понятие шире первого [2].

Изучая научные работы ряда ведущих отечественных ученых и нормативно-правовые документы позволило детализировать системный смысл и сущность исследования организации местного самоуправления, которое является фундаментом формирования эффективного самоуправления субъектов РФ [35]. Исследование самой сущности понятий выявило определенную неоднозначность их определения.

Ряд авторов утверждают, что местная власть - это власть, которую осуществляют государственные органы и органы местного самоуправления, действующие в административно-территориальных единицах государства, отмечая, что она представляет собой совокупность местного управления и местного самоуправления[1]. По определению «местного управления»,

выделены два взгляда.

Первый - это деятельность местных органов исполнительной власти по решению вопросов общегосударственного и местного значения в пределах административно-территориальных единиц. Второй - это сложный механизм, который объединяет деятельность органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти на определенной территории и является составной частью государственного механизма управления[9].

Исходя из общемировой практики, местное самоуправление различают именно по признаку автономии по центральной власти в принятии решений и в использовании ресурсов для их реализации.

Концептуальные различия местного самоуправления заключаются в толкованиях аспектов определения природы, организационной структуры органов местного самоуправления, объеме прав и обязанностей местного самоуправления, характере и особенностях взаимоотношений с государством; структурно-функционального строения органов местного самоуправления[22].

Местное самоуправление в политико-правовом смысле рассматривается как специфическая, сформированная исторической традицией форма народовластия и способ решения вопросов местного значения гражданами при их непосредственном участии. В административно-государственном понимании местное самоуправление — делегирование части государственных полномочий субъектов на основе идеи децентрализации государственной власти. Учитывая основные концептуальные позиции по развитию и организации местного самоуправления, оно должно отвечать двум социальным запросам: реализации права граждан на участие в управлении делами местного значения; созданию эффективной системы местной представительной власти, способной удовлетворять жизненно важные местные нужды населения и развитие государства и гражданина.

Развитие местного самоуправления является базой формирования эффективного самоуправления субъектов РФ, призванных обеспечивать баланс публичных, партийных, социальных, региональных и общественных интересов субъектов и государства в целом. Это возможно тогда, когда действует механизм открытости и демократичности выборов и осуществлена передача властных полномочий относительно местного развития и финансовых ресурсов с центра субъектам РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления сотрудничают друг с другом, подразумевается, что они как партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и

осуществляют свою деятельность ради достижения общей цели и повышения прав граждан РФ [6].

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти подразумевает не только отношения подчинения, но сотрудничество государства и субъектов местного самоуправления, через обеспечение целенаправленного и эффективного функционирования муниципальных образований. Взаимодействие подразделяется на два вида связи, прямая – исходящая от государства и обратная – исходящая от органов местного самоуправления. В прямой связи основным способом взаимодействия является управление и поддержка. В обратной связи на первое место выдвигается сотрудничество и инициатива. В системе взаимодействий между государством и местным самоуправлением, важное значение имеет оптимальное сочетание прямой и обратной связи.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления можно охарактеризовать как партнерские отношения, которые воплощаются ради достижения общей цели – повышения уровня и качества жизни граждан, каждого субъекта местного самоуправления и государства в целом.

Вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, они не остаются и не должны оставаться без влияния государства. Различного рода проблемы взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти возникали практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так и во всем мире [29].

Законодательное закрепление взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, позволяет разрешить эти проблемы, эффективно управлять всеми сферами жизни общества, посредством четко отлаженных механизмов взаимодействия. Большинство экономических и социальных проблем связано именно с недостатками механизма взаимодействия.

На государственном уровне в отношении местного самоуправления решаются задачи обеспечения гарантий осуществления местного самоуправления и разработка единой государственной политики в сфере организации и регулирования местного самоуправления. На государственном уровне законодательно устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления, принимаются программы государственной поддержки местного самоуправления.

Органы государственной власти играют большую роль в становлении и развитии местного самоуправления. Эффективность их взаимодействия в значительной степени определяет результативность осуществления



государственной политики - решения экономических, политических и социальных проблем на уровнях муниципального образования, субъекта и государства в целом. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления способствует реализации государственных задач через решение вопросов местного значения: укрепление основ народовластия, создание условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы, подготовка кадров для муниципальных органов.

Признание местного самоуправления обозначает, что государство видит в нем некий общественный институт, не обладающий свойствами государственной власти. Децентрализация власти - это способ сохранения целостности государства, обеспечивающий эффективную защиту общества и граждан, гармоничное развитие различных религиозных, духовных, культурных, экономических связей между всеми субъектами государства и слоями населения. Взаимодействие местного самоуправления с государственной властью наблюдать с самого начала зарождения государства. На всех исторических этапах они поддерживали и совершенствовали друг друга.

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления в России [8].

Отсутствие согласованности деятельности федеральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению прав граждан РФ не позволяет эффективно решать проблемы асимметрии уровней, состояния депрессивности отдельных территорий, фактически отстраняет органы местного самоуправления от определения приоритетных направлений регионального развития.

Отсутствие согласованности также не поощряет органы местного самоуправления полнее выявлять и использовать социально-культурный потенциал каждого субъекта РФ. Ведь реформирование местного самоуправления только путем укрупнения советов может, снижает уровень демократизма власти на местах.

Правовые основы взаимодействия субъекта РФ с органами местного самоуправления по обеспечению прав граждан РФ отличаются социальной природой, а в основе сбалансирования цели совместной деятельности жителей должны быть их общие интересы<sup>9</sup>. Местное самоуправление, как институт публичной власти является фундаментом представительной системы, выражает представительное народовластие, не

всегда выступает формой воплощения и осуществления народного суверенитета, полноценно и пропорционально отражает социальную структуру общества [28].

Местное самоуправление выступает одним из системообразующего элементов в обеспечении развития субъектов РФ. Стране важно выявить потенциальные возможности и негативные тенденции для развития местного самоуправления. Мировая глобализация влияет на сферу социально-культурных прав граждан РФ, а недостаточная обоснованность развития и взаимодействия субъектов РФ [29], взаимоотношение региональных и федеральных органов власти, отсутствие региональной политики приводит к существенной диспропорции развития и обострения региональных проблем в государстве.

Государство совершенствует основы региональной политики, и должно максимально учитывать местные особенности социально-экономического развития. В стране должна быть основана новая парадигма регионального саморазвития, которая осуществляется на основе интересов регионов и возложение ответственности за местное развитие в местные органы власти при предоставлении им максимальной автономии.

Обеспечение эффективного управления регионом органами местного самоуправления - это создание условий динамичного, сбалансированного социально-экономического развития для повышения уровня жизни населения и обеспечение гарантированных государством социальных стандартов каждому ее гражданину в контексте углубления процессов рыночной трансформации.

В региональном аспекте эта деятельность характеризуется специфическими целями, задачами, механизмами, в конечном итоге определяют ее стратегию и тактику, предусматривают учет широкого спектра этнических, политических, социально-экономических факторов каждого отдельного региона, что позволяет влиять тенденциям регионального развития. Таким образом, задача государственной власти на внутренней арене - достичь политического, экономического и гуманитарного единства страны на основе согласования разнонаправленных интересов всех регионов.

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятию «взаимодействие».
2. В чем заключаются особенности местного самоуправления?
3. Проанализируйте основные предметы ведения органов местного самоуправления.
4. Назовите полномочия органов государственной власти субъекта РФ.
5. Охарактеризуйте правовые основы взаимодействия субъекта РФ с органами местного самоуправления.
6. Назовите проблемы, препятствующие эффективному взаимодействию органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

## ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ ДИСЦИПЛИНЫ

**Агломерация** — территориально-хозяйственное сочетание, которое: возникает на базе крупного города (нескольких городов) и создает значительную зону урбанизации; отличается высокой степенью территориальной концентрации промышленности, инфраструктуры и плотности населения; оказывает решающее влияние на экономику и социальную жизнь окружающей территории; показывает высокую степень комплексности хозяйства и территориальную интеграцию населения.

**Балансовый метод** - расчетный метод для анализа, прогнозирования и планирования развития динамических систем с установившимися потоками ресурсов и продукции («затраты-выпуск», «производство-потребление», «ввоз-вывоз» и т. д.) и с детерминированными зависимостями между приходной и расходной частями.

**Безработица** - социально-экономическое явление, при котором часть рабочей силы (экономически активного населения) не занята в общественном производстве.

**Бюджетный федерализм** - принцип построения бюджетных отношений, который позволяет, в условиях самостоятельности каждого бюджета, сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления.

**Валовой региональный продукт** - сумма вновь созданных стоимостей отраслей экономики региона.

**Воспроизводство** - непрерывно возобновляющийся процесс производства материальных и духовных благ и услуг.

**Высокотехнологичный** - основанный на знаниях, на новых технологиях, передовой, находящийся на переднем крае, интенсивно использующий НИОКР.

**Деловой (предпринимательский) парк** - обеспеченное благоустроенными помещениями и другими удобствами место или образование, в котором представлен широкий спектр видов деятельности: производственные и торговые предприятия, выставочные залы и т. д.

**Дефицит бюджета** - превышение расходов бюджета над его доходами.

**Диффузия инновации** - процесс, посредством которого нововведение передается по коммуникационным каналам между членами социальной системы во времени.

**Дотация** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

**Доходы бюджета** - денежные средства, поступающие в бюджет соответствующего уровня.

**Занятость населения** - любая не противоречащая Конституции деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей и, как правило, приносящая им заработок или доход.

**Инвестиции** - процесс использования совокупных материальных, трудовых и финансовых ресурсов, направляемых на увеличение капитала, расширение, модернизацию и техническое перевооружение производства.

**Инвестиционный климат региона** - объективные условия, возможности региона и условия деятельности инвестора.

**Инновационная деятельность** - деятельность, направленная на использование и коммерциализацию результатов научных исследований и разработок для расширения и обновления номенклатуры и улучшения качества выпускаемой продукции (товаров и услуг), совершенствования технологии ее изготовления с последующим внедрением и эффективной реализацией на внутреннем и зарубежных рынках.

**Инновационная политика** - политика в отношении инноваций, составляющих основу развития и конкурентоспособности экономики регионов и страны в целом.

**Инновационный процесс** - процесс преобразования научного знания в инновацию, т. е. последовательная цепь событий, в ходе которых инновация вызревает от идеи до конкретного продукта, технологии или услуги и распространяется при практическом использовании.

**Инновационный центр** - это небольшое образование, обеспечивающее начинающим и малым предприятиям благоприятные условия для реализации своих идей.

**Инновация (нововведение)** - использование результатов научных исследований и разработок, направленных на совершенствование процесса производства, экономических, правовых и социальных отношений в области науки, культуры, образования и в других сферах деятельности общества.

**Комбинирование производства** - технологическое, экономическое и организационное соединение в одном предприятии различных производств, способствующих повышению эффективности производства в целом.

**Комплексность хозяйства региона** означает сбалансированность, пропорциональное согласованное развитие производительных сил региона. Это такая взаимосвязь между элементами хозяйства, когда эффективно выполняется основная народнохозяйственная функция — специализация региона, не наблюдается значительных внутрирегиональных диспропорций и сохраняется способность региона осуществлять в своих пределах расширенное воспроизводство на основе имеющихся ресурсов.

**Консолидированный бюджет** - совокупность бюджетов соответствующей территории.

**Межбюджетные отношения** - взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам распределения регулирующих доходов, перераспределения средств между бюджетами.

**Межотраслевой баланс региона** - модель экономики региона, показывающая натуральные и стоимостные взаимосвязи в региональном хозяйственном комплексе (между отраслями).

**Межотраслевой территориальный комплекс** — интегрированные на территории отраслевые производства, входящие одновременно в общегосударственную систему межотраслевых образований и имеющие единую программу развития.

**Научно-инновационная деятельность в регионе** - совокупность всех видов научно-исследовательской и инновационной деятельности, осуществляемых на конкретной территории.

**Национальная экономика** - это сфера, в которой организуются процессы производства, распределения, перераспределения, обмена и потребления в рамках национального государства, т.е. сфера, ограниченная рамками государственности, где организуются воспроизводственные процессы.

**Отраслевая структура региона** - деление экономики региона на отрасли - качественно однородные группы хозяйственных единиц, выполняющие в процессе общественного производства одинаковые по социально-экономическому содержанию функции.

**Отрасль** - область производственно-экономической деятельности, в которую входят объекты, обладающие единством выполняемых функций, видов и назначения выпускаемой продукции, применяемых технологических процессов.

**Отрасль специализации региона** - отрасль, продукция которой полностью или почти полностью реализуется за пределами территории.

**Потенциал** - источники, возможности, средства, запасы, которые могут быть использованы для решения какой-либо задачи, достижения определенной цели; возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области.

**Потенциал территории** - система взаимосвязанных, взаимообусловленных и взаимодействующих факторов, обеспечивающих эффективное и прогрессивное развитие территории, как в современных условиях, так и на перспективу.

**Предметом региональной экономики** являются экономические аспекты пространственной дифференциации социально-экономического развития и взаимоотношения территорий в условиях неравномерности распределения и ограниченной мобильности ресурсов.

**Проблемный регион** - территория, которая не в состоянии самостоятельно решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал.

**Промышленная агломерация** - территориальное экономическое образование, отличающееся высоким уровнем территориальной концентрации предприятий различных отраслей хозяйства, инфраструктурных объектов и научных учреждений, а также высокой плотностью населения.

**Промышленная холдинговая компания** - группа технологически взаимосвязанных предприятий, расположенных на территории.

**Промышленный узел** — группа предприятий различных отраслей, сосредоточенных в одном месте, построенных, как правило, по единому проекту и имеющих общие обслуживающие и вспомогательные объекты и сооружения.

**Простое воспроизводство** - процесс, при котором возобновление производства осуществляется в неизменных размерах из года в год.

**Профицит бюджета** - превышение доходов бюджета над его расходами.

**Район** - целостная территория, выделяемая по каким-либо признакам, особенностям.

**Расходы бюджета** - денежные средства, предусмотренные в бюджете соответствующего уровня для финансирования задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления.

**Расширенное воспроизводство** - возобновление производства во все увеличивающихся размерах из года в год.

**Регион** — это территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т.е. наличием политико-административных органов управления.

**Региональная инфраструктура** - совокупность сооружений и видов деятельности, функционирование которых обеспечивает создание нормальных условий для развития материального производства, жизнедеятельности населения, свободного движения товаров и всех видов ресурсов на территории региона.

**Региональная экономика** - наука о развитии и размещении производительных сил, которая изучает социально-экономические процессы в регионах, развитие хозяйства в конкретно-региональном аспекте.

**Региональное развитие** - прогрессивное изменение структуры региона.

**Региональное разделение труда** - специализация регионов на производстве определенных видов товаров и услуг и последующем обмене ими.

**Региональное хозяйство** - экономическая система, обладающая всеми признаками, характерными как для любой экономической системы, так и специфическими, присущими только данному региону.

**Регулирующие доходы** - доходы, которые передаются в бюджет нижестоящего уровня на определенный срок в фиксированной доле (процентах).

**Рейтинг инвестиционной привлекательности региона** - количественно выраженная интегрированная характеристика территории, которая отражает уровень (ранг) ее привлекательности для потребителей (пользователей) территории.

**Секвестр** - пропорциональное сокращение расходов бюджета, за исключением защищенных статей, проводимое в случае превышения предельного размера дефицита бюджета.

**Социальные нормы** - показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

**Структура** - устойчивая совокупность компонентов, связей и отношений между ними, которые обеспечивают комплексность, целостность и устойчивость системы.

**Субвенция** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах на конкретные цели.

**Субсидия** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

**Суженное воспроизводство** - процесс, при котором возобновление производства осуществляется в меньших размерах из года в год.

**Текущий бюджет** - расходы бюджета, не носящие инвестиционного характера.

**Территориальная структура** - конкретное распределение социально-экономических объектов по территории региона и совокупность устойчивых связей между ними, реализация которых заключается в преодолении пространства посредством сокращения пространственных затрат.

**Территориально-производственный комплекс (ТПК)** - значительная территория, где расположена группа взаимосвязанных предприятий и организаций, составляющих единую технологическую цепочку, комплексно использующих природные ресурсы и получающих дополнительный эффект за счет сокращения транспортных затрат.

**Территория** - пространство земли (твердой поверхности), внутренних и прибрежных вод (акватория), включая воздушное пространство над ними (аэротерия), с определенными границами.

**Технопарк** - представляет собой ассоциацию крупных научных центров и промышленных предприятий, деятельность которых связана прежде всего с развитием новых технологий.

**Технополис** - соединение науки с наукоемкими предприятиями промышленности.

**Трансферт** - средства, передаваемые из вышестоящего бюджета в нижестоящий из фонда финансовой поддержки по определенной системе показателей для выравнивания бюджетной обеспеченности.

**Финансово-промышленная группа** - объединение промышленного производства и банка в целях технологической или экономической интеграции для реализации инвестиционных и иных проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности и расширения рынков сбыта товаров и услуг, повышение эффективности производства.



**Фонд финансовой поддержки** - средства вышестоящих бюджетов, предназначенные для оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня.

**Целевой бюджетный фонд** - денежный фонд, образуемый в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов и предназначенный для финансирования целевых расходов.

**Экономическая самостоятельность региона** выражает степень обеспеченности его экономическими (в первую очередь финансовыми) ресурсами для самостоятельного, заинтересованного и ответственного решения социально-экономических вопросов, которые входят в компетенцию регионального уровня хозяйствования.

**Экономические зоны** - группы укрупненных районов, выделяемые по ряду признаков (территориальному, природно-сырьевому, географическому и т.д.).

**Экономический район** - целостная территориальная часть национального хозяйства страны со своей специализацией и прочными внутренними экономическими связями, основное звено в системе экономического районирования страны. По своему внутреннему содержанию термин соответствует более гибкому понятию «регион».

## ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):  
Депрессивные регионы это:
- a) аграрные регионы
  - b) регионы, ранее демонстрировавшие высокие темпы экономического роста, продукция которых теперь неконкурентоспособна
  - c) регионы, территория которых граничит с государственными границами
  - d) северные регионы

2. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):  
Минимально необходимое число жителей для получения поселением статуса «города» в РФ является:
- a) 10 000 чел.
  - b) 20 000 чел.
  - c) 000 чел.
  - d) 5000 чел.

3. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):  
Статус «крупнейшего» города в РФ имеют города с численностью:
- a) от 1 до 3 млн. чел.
  - b) от 3 до 5 млн. чел.
  - c) свыше 3 млн. чел.
  - d) свыше 5 млн. чел.
  - e) свыше 500 тыс. чел.

4. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):  
Статус сверхкрупного в России имеют города с численностью:
- a) от 1 до 3 млн. чел.
  - b) от 3 до 5 млн. чел.
  - c) свыше 3 млн. чел.
  - d) свыше 5 млн. чел.
  - e) свыше 500 тыс. чел.

5. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):

A. Малый город	1. От 250 до 1000 тыс. чел.
B. Средний город	2. От 100 до 250 тыс. чел.
C. Большой город	3. От 50 до 100 тыс. чел.
D. Крупный город	4. От 10 до 50 тыс. чел.

6. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):

Деление территории страны на субъекты Федерации относится к типу районирования на основе:

- a) административно-территориальных признаков
- b) выделения ключевых проблем регионального развития
- c) выделения территориальных экономических комплексов
- d) все ответы неверны

7. Установите соответствие:

А). Локалитет	1. территориальное образование, интегрирующее промышленные и транспортные узлы, системы коммуникаций, города и населенные пункты
В). Транспортный узел	2. сочетание различных технологически связанных производств с общими объектами производственной и социальной инфраструктуры.
С). Территориально - производственный комплекс	3. пересечение транспортных коммуникаций, как правило, сочетающееся с концентрацией производства и населения
Д). Агломерация	4. сочетание промышленных предприятий, одного или нескольких населенных пунктов, вместе с общими объектами производственной и социальной инфраструктуры, размещенных на компактной территории
Е). Промышленный узел	5. элементарный объект пространства, местность (малая территория) с каким-то одним объектом.

8. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):

Родоначальниками теории пространственного развития принято считать представителей:

- a) американской школы
- b) немецкой школы
- c) азиатской школы
- d) восточно-европейской школы

9. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):

Концепции необходимости прогрессирующего функционирования общественных систем вышли на первый план начиная ...:

- a) со второй половины XX в.

- b) со второй половины XIX в.
- c) с XXI в.
- d) с первой половины XX в.

10. Вставьте понятие (впишите словосочетание на русском языке):  
\_\_\_\_\_ – «максимизация чистых выгод экономического развития при условии сохранения природных ресурсов (sustainable development)

11. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа):  
В модельной форме устойчивое развитие пространственно локализованной системы (отдельное поселение, их группа или регион) представляет собой совокупность следующих компонент:

- a) материальной
- b) социальной
- c) экономической
- d) экологической
- e) информационной

12. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа):  
В определении (с точки зрения содержания) содержания понятия «регион» наиболее четко выделяются следующие подходы:

- a) цивилизационный
- b) функционально-производственный
- c) экономический
- d) пространственно-системный
- e) социальный
- f) с точки зрения перспектив регионального развития

13. Установите соответствие:

Функционально-производственный подход к трактовке понятия «регион»=Под регионом понимается крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями, а главным образом характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной социальной инфраструктурой

Подход к трактовке понятия «регион» с точки зрения перспектив регионального развития=Регион-социум, регион-квазигосударство, регион-рынок, регион-корпорация

14. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):  
\_\_\_\_\_ представляет собой региональное образование с высокой степенью самостоятельности в хозяйствовании и управлении – вплоть до политической автономности в ряде сфер жизни:

- a) регион-квазигосударство
- b) регион-социум
- c) регион-корпорация
- d) регион-рынок

15. Ответьте на вопрос (выберите один вариант ответа):

Понятие, связанное с восприятием региона, с одной стороны, как площадки определенных товарообменных операций, купли-продажи конкретных видов и объемов товаров (регион-покупатель), с другой - как места производства определенных товаров, предлагаемых не только для местного потребления, но главным образом на вывоз (регион-продавец):

- a) регион-квазигосударство
- b) регион-социум
- c) регион-корпорация
- d) регион-рынок

16. Ответьте на вопрос (выберите один вариант ответа):

Представление региона, базирующееся на том, что современный российский регион (пусть даже малый) выступает крупным субъектом собственности (региональной и муниципальной), а также хозяйственной деятельности:

- a) регион-квазигосударство
- b) регион-социум
- c) регион-корпорация
- d) регион-рынок

17. Ответьте на вопрос (выберите один вариант ответа):

Традиционное восприятие регионального хозяйства, главной отличительной особенностью которого выступает его социальное наполнение – люди и система их жизнеобеспечения:

- a) регион-квазигосударство
- b) регион-социум
- c) регион-корпорация
- d) регион-рынок

18. Ответьте на вопрос (выберите несколько вариантов ответа):

С точки зрения соотношения городов и сельских поселений по производственной и социально-экономической функции встречаются следующие подходы:

- a) гигантские мегаполисы
- b) необходимы ограничения разрастанию городов
- c) города должны рационально сочетаться и плотно взаимодействовать с сельскими территориями
- d) необходимы ограничения разрастанию сельских поселений

19. Вставьте понятие (впишите слово на русском языке в именительном падеже):

\_\_\_\_\_ совокупность хозяйствующих субъектов и социальных образований в границах определенной территории (территориально локализованную социально-экономическую систему, содержание и функционирование которой в значительной мере обусловлено ее географическим положением)

20. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа):

Выделяют четыре типа регионов, отличающихся масштабами производства, характером специализации хозяйства и его комплексностью:

- a) основной экономической район, охватывающий несколько областей
- b) географический район
- c) внутриобластной экономической район
- d) местный экономический район
- e) часть континента
- f) область

21. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа):

Макрорегионы РФ это:

- a) западная и восточная зона страны
- b) федеральные административные округа
- c) «Балтийское направление», «Азово-Черноморский», «Восточное направление» и «Московско-Петербургская агломерация»
- d) северная и южная зона страны
- e) мегаполисы

22. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):

Системный подход к исследованию и планированию регионального хозяйства предполагает:

- a) необходимость учета взаимозависимости хозяйственных порядков составляющих элементов, субординирование его с общенациональным хозяйственным порядком
- b) точечное региональное управление
- c) преимущественное положение административного фактора в хозяйственном управлении
- d) сформированные более десятилетия тому назад федеральные административные округа

23. Вставьте понятие (впишите словосочетание на русском языке):

\_\_\_\_\_ – пункт разветвления возможных путей эволюции системы территориального хозяйства, характеризующейся непредсказуемостью: неизвестно, станет ли развитие системы хаотическим, или родится новая, более упорядоченная структура.

24. Определите последовательность.

Современная технология национального программирования предполагает реализацию следующих последовательных этапов:

Выбор объекта программы

«Дерево целей»

Система мероприятий

Структуризация программы

Бизнес-планы

Отбор проектов и корректировка программ

Финансирование программы

Управление программой

Обеспечение программы

Мониторинг, приемка и использование программы

25. Вставьте понятие (впишите словосочетание на русском языке):

– это механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, который сочетает ее государственное регулирование с рыночным саморегулированием и основывается на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития

26. Установите соответствие.

Индикативное планирование реализуется на разных уровнях управления:

На макроэкономическом уровне = В виде создаваемых государственными органами хозяйственного управления прогнозов, стратегических и бюджетных планов и программ

На региональном или территориальном уровне = В виде разрабатываемых властными структурами субъектов Федерации региональных прогнозов, программ, стратегических и бюджетных планов

На мезоэкономическом уровне = В виде составляемых корпорациями (межотраслевыми, межрегиональными и международными финансово-промышленными группами) планов, прогнозов и программ развития отраслей и подотраслей, территориально-производственных комплексов и промышленных узлов

На микроэкономическом уровне = В виде стратегических и иных планов развития предприятий как юридических лиц

27. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

Систему оптимального планирования сельского хозяйства, состоящую из четырех блоков, предложил:

а) Л.В. Канторович

б) Р.Г. Кравченко

с) В.С. Немчинов

d) И.Г. Попов

28. Установите соответствие.

При разработке концепций и организационных схем управления регионом рекомендуется использовать в комплексе методы:

Метод дивергенции=Постепенное расширение предмета исследования путем сбора и накопления информации, раздвигания границ исследовательского поля и на этой основе формирование предварительных гипотез. Предпочтителен для исследования и проектирования в сфере тех региональных проблем, характер, содержание и внутренние механизмы которых еще не ясны, а лишь видны их общие очертания и некоторые проявления. Например, возрастание спроса на однокомнатные квартиры; увеличение нагрузки на общественный транспорт; изменение структуры потребительской корзины; уход малого бизнеса из конкретного сегмента; расширение теневой сдачи жилья в аренду; сокращение спроса на земельные участки.

Метод трансформации =Представление проблемы в таком виде, когда ясны ее морфология, структура и свойства. Применяется тогда, когда имеются представления о сущности и содержании конкретной региональной проблемы, ее масштабах и динамике, но не ясны ее дислокация в системе регионального хозяйства, мотивы, механизмы и рычаги возможного воздействия. Осуществляемые в ходе трансформации проблемы смещение ограничений, структурирование и ранжирование компонентов, оценка внутрисистемных и внешних взаимодействий позволяют создать базу для последующего формирования концепции развития и построения организационной структуры.

Метод конвергенции=Состоит в сочетании различных компонентов проблемы регионального хозяйства, в результате которого происходит ее концептуальное оформление на основе выделения главного и определения оптимального сочетания свойств и ограничений. На этапе конвергенции происходит окончательное концептуальное оформление проблемы и разработка соответствующей организационной схемы.

29. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа):

Выделяют следующие принципы научного управления регионом:

- a) принцип приоритета общей цели
- b) принцип единства распорядительства
- c) принцип сбалансированности обязанностей, прав и ответственности
- d) принцип сочетания централизации и децентрализации в управлении
- e) принцип онтогенеза
- f) принцип использования противоположно направленных процессов и функций

30. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа):



В систему общегосударственных финансов входят:

- a) федеральный бюджет
- b) система государственного страхования
- c) государственное кредитование
- d) федеральные внебюджетные фонды
- e) региональных бюджетов
- f) региональных внебюджетных фондов

31. Вставьте понятие (впишите словосочетание на русском языке):

....— это те денежные средства, которые полностью или в фиксированной доле на постоянной или долговременной основе поступают от налогоплательщиков непосредственно в бюджет соответствующего уровня, минуя вышестоящие бюджеты

32. Ответьте на вопрос (выберите несколько вариантов ответа):

В целях выравнивания бюджетов регионов государство использует следующие финансовые стабилизаторы:

- a) налоги и налогообложение
- b) систему государственного страхования
- c) государственные субвенции, дотации, субсидии, компенсационные выплаты
- d) личные сбережения населения
- e) прибыль субъектов предпринимательской деятельности частной формы собственности

33. Вставьте понятие (впишите на русском языке в именительном падеже):

.....— это вероятностное суждение о некотором явлении на основе оценки будущей тенденции его развития с помощью исследования и анализа доступной информации

34. Установите соответствие:

План = Совокупность ориентиров, упорядоченных в зависимости от прогнозируемой ситуации

Цель = Это образ желаемого будущего, к воплощению которого стремиться деятель

Ожидание = Представление о том, что определенное событие приведет к некоторым последствиям. Цели и ожидания служат отправной точкой любого прогноза

Программы = Совокупности действий, которые, основываясь на имеющейся информации, с высокой долей вероятности должны привести к достижению намеченных целевых ориентиров и, соответственно, сформулированных ранее целей

35. Вставьте понятие (впишите на русском языке в именительном падеже):

.....– наука о теории, методологии и методах прогнозирования

36. Установите соответствие:

Цикл Китчина = 3-4 года

Цикл Жюгляра = 7-11 лет

Цикл Кузнеца = 15-25 лет

Цикл Кондратьева = 45-60 лет

37. Установите соответствие:

Цикл Китчина = Связывают с запаздываниями по времени (временными лагами) в движении информации, влияющими на принятие решений коммерческими фирмами

Цикл Жюгляра = Наблюдаются колебания не просто в уровне загрузки существующих производственных мощностей (и, соответственно, в объеме товарных запасов), но и колебания в объемах инвестиций в основной капитал

Цикл Кузнеца = Связаны демографическими процессами, в частности, притоком иммигрантов и строительными изменениями, («демографические» или «строительные» циклы)

Цикл Кондратьева = Периодические циклы современной мировой экономики

38. Вставьте понятие (впишите на русском языке в именительном падеже):

.....– представляет собой систему методов экспертной оценки стратегических перспектив инновационного развития, выявления технологических прорывов, способных оказать максимальное позитивное воздействие на экономику и общество в долгосрочной перспективе

39. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа):

Простая экстраполяция предполагает:

a) расчет простого среднего значения показателя

b) расчет коэффициента регрессии

c) расчет коэффициента экстраполяции

d) расчёт среднего квадратического отклонения

40. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа).

Базовыми задачами макроэкономического регулирования являются:

a) экономический рост

b) структурные сдвиги

c) экспроприация

d) разгосударствление экономики.

41. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа).

Разработкой моделей экономического роста занимались следующие отечественные экономисты:

- a) А.А. Анчишкин
- b) Л. Канторович
- c) С.С. Шаталин
- d) В. Леонтьев

42. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

При составлении прогноза движения рабочей силы целесообразно использовать метод:

- a) системного анализа и синтеза
- b) балансовый
- c) социально-экономического анализа
- d) экономико-математический

43. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

Подсистема показателей целевой эффективности включает:

- a) ВВП на душу населения, национальный доход на душу населения
- b) производительность труда, съём продукции с единицы производственных мощностей
- c) ВВП на душу населения, съём продукции с единицы производственных мощностей
- d) производительность труда, выработка продукции в единицу времени

44. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

Темп экономического роста определяется как:

- a) отношение прогнозной величины ВВП (ВНП) страны (или группы стран) к базисной величине ВВП (ВНП)
- b) разница между прогнозной величиной ВВП (ВНП) страны (или группы стран) и базисной величиной ВВП (ВНП).

45. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

Тип экономического роста, характеризующийся увеличением использования производственных ресурсов, называется:

- a) интенсивный
- b) экстенсивный
- c) эффективный
- d) регрессивный

46. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

Масштабы государственного вмешательства в инвестирование экономики должны:

- a) участвовать в проектах инвестирования в минимальном объеме

- b) напрямую регулировать процессы инвестирования экономики
- c) ограничивать действие рыночного механизма
- d) поддерживать стимулирующую роль рыночного механизма

47. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа).

Функции бюджета:

- a) распределительная
- b) стимулирующая
- c) регулирующая
- d) контрольная
- e) доходная

48. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа).

Виды расходов, финансируемых исключительно из местных бюджетов:

- a) формирование и управление муниципальной собственностью
- b) обеспечение деятельности средств массовой информации
- c) содержание органов местного самоуправления
- d) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта
- e) государственная поддержка атомной энергетики

49. Ответьте на вопрос (выберете несколько вариантов ответа).

Наиболее актуальные задачи бюджетной политики:

- a) централизация всех средств федерального бюджета на счетах органов Федерального казначейства
- b) оптимизация налоговой базы и снижение уровня неплатежей
- c) сопоставлением результатов работы службы управления персоналом с затратами на функционирование системы управления персоналом
- d) рекапитализация (наращивание уставного капитала) кредитных организаций
- e) привлечение иностранных инвестиций
- f) развитие бюджетного федерализма

50. Ответьте на вопрос (выберете один вариант ответа).

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014г. №172-ФЗ план деятельности федерального органа исполнительной власти разрабатывается на:

- a) год
- b) 2 года
- c) 3 года
- d) 4 года
- e) 5 лет
- f) =6 лет

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аверин А.Н. Социальная политика органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Аверин. М. 2008. № 6. С. 214;
2. Андреев С. В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Андреев Сергей Викторович; [Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017. С. 17.
3. Архипова Н.И., Кульба В.В., Косияченко С.А., Чанхиева Ф.Ю. Исследование систем управления: Учеб. пособие для вузов. М.: ПРИОР, 2002. С. 13.
4. Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // А.А. Васильев. 2015. № 3. С. 22; Краснов А.А. Система муниципального управления / А.А. Краснов. СПб: Лидер. 2015. С. 79.
5. Волкова М.А. Оценка эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса / М.А. Волкова // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева. — 2009. — № 2. — С. 438-442.
6. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие. М., 2013.
7. Галимов Э.М. Что такое жизнь? Концепция упорядочения // Знание — сила. 2008. №9. С. 81.
8. Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.
9. Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. М., 2003. С. 58—60.
10. Гутник В.П. Политика хозяйственного порядка в Германии. М.: Экономика, 2002. С. 13.
11. Дубровина Н.А. Оценка эффективности регионального управления / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. — 2006. — № 8 (48). — С. 54-59.
12. Ероян Р.А., Горлова Е.А. Актуальные вопросы поддержки и развития местного самоуправления в современной России // Достижения современной науки и образования Сборник статей и тезисов докладов V международной междисциплинарной конференции. Под редакцией Р. Веласко, В.С. Новикова. 2018. С. 69-71.

13. Жура С.Е. Проблемы оценки эффективности управления социально-экономическими системами / С.Е. Жура // Российское предпринимательство. — 2010. — № 12 (2). — С. 11-16.
14. Игнатьева А.В., Максимцов М.М. Исследование систем управления: Учеб.пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
15. Калинина А.Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики / А.Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика, Экология. — 2012. — № 1 (20). — С.75-83.
16. Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика России: Учебник. М.: Финансы и статистика, 2005. С. 73.
17. Коротков Э.М. Исследование систем управления. М.: ДеКА, 2000. С. 72-Мишин ИМ. Исследование систем управления: Учебник. М.: ЮНИТИ- ДАНА, 2003. С. 522.
18. Леонтьев В.В. Межотраслевая экономика. / Пер. с англ.; Автор предисл. и науч. ред. А.Г. Гранберг. М.: Экономика, 1997. С. 165.
19. Матюшкина И.А. Эффективность государственного и муниципального управления сущность и проблемы определения / И.А. Матюшкина, О.М. Михалева // Гуманитарные научные исследования. — 2013. — № 8.
20. Межевич Н.М. Экономический анализ региона. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. С. 166.
21. Мишин И.М. Исследование систем управления: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 23.
22. Муниципальное право России.учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. М., 2016. С.77.
23. Мухин В.И. Исследование систем управления: Учебник для вузов. М.: Экзамен, 2003. С. 9.
24. Мыльник В.В., Титаренко Б.П., Волочиенко В.А. Исследование систем управления: Учеб.пособие для вузов. 3-е изд. М.: Академический проект: Трикста, 2004. С. 7.
25. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд. М., 2014. С. 128.
26. Пивень И.Г. Методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона / И.Г. Пивень // Теория и практика общественного развития. — 2012. — № 3.
27. Ползунова Н.Н., Краев В.Н. Исследование систем управления: Учеб.пособие для вузов. 2-е изд. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2005. С. 237.
28. Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России Москва, 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное).

29. Прудникова Т.А., Егоров С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. Учебное пособие / М., 2013. ГОСТ Р ИСО 9000:2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. — Введен 2015-09-28. — М.: Стандартиформ, 2015. — 48 с.

30. Разумов О.С., Благодатских В.А. Системные знания: концепция, методология, практика. М.: Финансы и статистика, 2006. С. 21.

31. Страховое право. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под редакцией В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. М., 2014. Сер. Duralex, sedlex (Пятое издание, переработанное и дополненное).

32. Сыроежин И.М. Совершенствование системы показателей эффективности и качества / И.М. Сыроежин. — М.: Экономика, 1980. — 191 с.

33. Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами стра-новеда. М.: Новый хронограф, 2009. С. 12.

34. Тюриков А.Г. Оценка эффективности управления регионом и качество жизни населения / А.Г. Тюриков, А.С. Якунин // Мир Науки. — 2013. — № 3. — С. 1-8.

35. Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право: учебник. М., 2013.

36. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе. Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

37. Черкаска В.В. Методика оценки эффективности механизмов государственного управления развитием региона Украины на примере Запорожской области / В.В. Черкаска // Вестник государственного и муниципального управления. — 2014. — № 1. — С. 229-237.

38. Шапкин И.Н., Блинов А.О., Кестер Я.М. Управление региональным хозяйством: Учеб.пособие. М.: КноРус, 2005. С. 22.

39. Швецов А., Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 8. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения // Российский экономический журнал. 2001. № 9. С. 40.

40. Якунин В.И. Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, А.Н. Тимченко, В.Н. Цыгичко // Проблемы формирования государственных политик в России / Материалы Всероссийской научной конференции. — М.: Научный эксперт, 2006. — С. 135-145.

**Е.А. ГОРЛОВА**

**РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ПЛАНИРОВАНИЕ**

*электронное  
учебно-методическое  
пособие*

Усл. п.л. – 10.0

*Кубанский институт социэкономки и права  
(филиал) Образовательного учреждения профсоюзов  
высшего образования «Академия труда и социальных отношений»  
360062, г. Краснодар, ул. Атарбекова, 42*