

И.Е. РИСИН, Ю.И. ТРЕЩЕВСКИЙ

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

СУБЪЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

МЕХАНИЗМ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

МЕТОДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

ДИРЕКТИВНЫЙ МЕТОД ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ



Б А К А Л А В Р И А Т

И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Рекомендовано
Экспертным советом УМО в системе ВО и СПО
в качестве **учебника**
для направления бакалавриата «Экономика»

Второе издание, дополненное

BOOK.ru
ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА
КНОРУС • МОСКВА • 2020

УДК 332(075.8)
ББК 65.04+65.23(2Рос)я73
Р54

Рецензенты:

И.Ф. Хицков, академик РАН, заслуженный деятель науки РФ, д-р экон. наук, проф.,

А.И. Хорев, заслуженный деятель науки РФ, д-р экон. наук, проф.

Рисин, Игорь Ефимович.

Р54 Региональное управление и территориальное планирование : учебник / И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский. — 2-е изд., доп. — Москва : КНОРУС, 2020. — 270 с. — (Бакалавриат).

ISBN 978-5-406-01149-2

Содержит базовые сведения о региональном управлении и территориальном планировании. Отражены достижения современной теории и практики в названной области. Особое внимание уделено особенностям и механизмам регионального управления и территориального планирования, содержанию региональной социально-экономической политики.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов экономических специальностей высших учебных заведений, аспирантов, научных работников, преподавателей и специалистов-практиков.

Ключевые слова: региональное управление, территориальное планирование.

**УДК 332(075.8)
ББК 65.04+65.23(2Рос)я73**

Рисин Игорь Ефимович
Трещевский Юрий Игоревич

**РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

Изд. № 555813. Подписано в печать 11.11.2019. Формат 60×90/16.
Гарнитура «Petersburg». Усл. печ. л. 17,0. Уч.-изд. л. 12,5. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knorus.ru www.knorus.ru

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.
Тел.: +7 (495) 221-89-80.

ISBN 978-5-406-01149-2

© Рисин И.Е., Трещевский Ю.И., 2020
© ООО «Издательство «КноРус», 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СУБЪЕКТА РФ КАК ОБЪЕКТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	7
1.1. Регион как многомерная система	7
1.2. Системные свойства региона	14
1.3. Системные функции и классификация регионов	20
<i>Контрольные вопросы</i>	26
<i>Литература</i>	26
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	28
2.1. Цели и задачи регионального управления	28
2.2. Субъекты регионального управления	47
2.3. Принципы организации регионального управления	53
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	56
<i>Литература</i>	57
ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	59
3.1. Структура механизма регионального управления	59
3.2. Современная российская практика регионального управления	73
3.3. Зарубежная практика регионального управления	83
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	102
<i>Литература</i>	103
ГЛАВА 4. РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА	105
4.1. Региональная социально-экономическая политика федерального центра и субъекта РФ	105
4.2. Принципы разработки и реализации региональной социально-экономической политики	108
4.3. Разнообразие видов социально-экономической политики субъекта РФ	109
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	128
<i>Литература</i>	128

ГЛАВА 5. СОДЕРЖАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	130
5.1. Функции, цели и задачи территориального планирования	130
5.2. Территориальное планирование в контексте факторов развития региона	138
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	146
<i>Литература</i>	146
ГЛАВА 6. МЕТОДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	148
6.1. Директивный метод территориального планирования	148
6.2. Индикативное планирование регионального развития	155
6.3. Программно-целевой метод территориального планирования	164
<i>Контрольные вопросы</i>	168
<i>Литература</i>	168
ГЛАВА 7. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА — ИННОВАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	170
7.1. Общее и особенное в содержании стратегического планирования развития региона	170
7.2. Правовая база регионального стратегического планирования	176
7.3. Характеристика инструментов регионального стратегического планирования	187
7.4. Российская практика регионального стратегического планирования	193
7.5. Зарубежная практика регионального стратегического планирования	207
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	215
<i>Литература</i>	216
ГЛАВА 8. МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РФ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	217
8.1. Сущность, основные задачи и принципы организации мониторинга социально-экономического развития региона	217
8.2. Современная российская и зарубежная практика организации мониторинга социально-экономического развития территорий	221
<i>Контрольные задания</i>	231
<i>Литература</i>	231
ТЕСТЫ	233
ОТВЕТЫ	266

ПРЕДИСЛОВИЕ

Управление — всегда определяющий фактор состояния и результатов деятельности любой экономической системы, в том числе такой сложной, как регион. Его роль в социально-экономическом развитии субъектов РФ существенно возрастает, что обусловлено усложнением и повышением уровня разнообразия задач, стоящих перед органами публичной власти, необходимостью эффективной адаптации объекта управления к происходящим изменениям в его внутренней и внешней среде.

В последние годы российская региональная практика отличается освоением значительного числа новых форм (кластеры, индустриальные и технологические парки, территории опережающего развития и др.) и инструментов управления (стратегии развития субъектов РФ и муниципальных образований, концессионные соглашения, государственные фонды развития промышленности и др.), заметным расширением спектра видов экономической политики (промышленной, кластерной, научно-технологической, инвестиционной и др.), разрабатываемой и реализуемой на мезоуровне.

Систематизация положений, отражающих современную теорию и практику регионального управления, их творческое осмысление бакалаврами направления «Государственное и муниципальное управление» становится императивом современной системы подготовки кадров публичного управления.

Авторами настоящего учебника поставлена цель — обобщить имеющиеся в отечественной и зарубежной литературе и апробированные практикой рекомендации и меры по формированию и совершенствованию системы регионального управления и территориального планирования и представить в виде материала, необходимого и достаточного для выпускника экономического факультета высшего учебного заведения.

В учебнике отражены достижения современной теории и практики публичного управления. Особое внимание уделено особенностям и механизмам регионального управления и территориального планирования, инновациям в системе публичного управления, содержанию региональной социально-экономической политики.

Авторы учебника: заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р экон. наук, проф. И. Е. Рисин (предисловие, главы 2, 3, 4, 7, 8), д-р экон. наук, проф. Ю. И. Трещевский (главы 1, 5, 6).

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СУБЪЕКТА РФ КАК ОБЪЕКТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1. РЕГИОН КАК МНОГОМЕРНАЯ СИСТЕМА

Региональное управление должно осуществляться на основе системных представлений о его объекте, учета различного содержания входящих в него подсистем.

Под системой в управленческом аспекте необходимо понимать относительно обособленную в пространстве и относительно устойчивую (с точки зрения общественного наблюдателя) во времени часть окружающего мира, обладающую одновременно свойствами внешней целостности и внутреннего многообразия. Регион — это частный случай, конкретное воплощение системы, наделенное совокупностью свойств, существенных с точки зрения управления.

Регион как система представляет собой совокупность элементов, взаимосвязанных друг с другом и образующих определенную целостность, противостоящую своему окружению. Регион образует систему, состоящую из взаимозависимых частей, каждая из которых привносит что-то конкретное в уникальные

характеристики целого. В содержательном плане регион необходимо рассматривать как комплекс связанных между собой и взаимозависимых объектов, образующих сложное единство; целое, состоящее из частей, расположенных упорядоченно в соответствии с какой-либо схемой или планом.

В наиболее общем виде регион следует трактовать как территорию, обладающую набором специфических природных, демографических, социальных, экономических, историко-культурных характеристик, формирующих его уникальную идентификацию как системы. Исходя из базового свойства систем — пространственности, регион в управленческом плане целесообразно представить как многомерную систему.

С позиций системного подхода к управлению регион необходимо трактовать как объект, целостность которого обеспечивается совокупностью связей и отношений между группами элементов, объединенными развернутыми в пространстве и времени структурами.

Регион как система характеризуется тремя основными характеристиками:

- наличием упорядоченной элементной базы;
- взаимосвязями между элементами;
- обособлением от окружающей среды.

Существенным с точки зрения управления является наличие субъективной составляющей — наличие стороннего наблюдателя, позволяющего выделить относительно устойчивую часть окружающего мира с помощью идентифицирующих признаков элементной базы системы.

Идентификационное пространство — структурированная сфера явлений или предметов, для элементов которой существуют принципиальные возможности идентификации, т.е. различения объекта от других с помощью тех или иных идентифицирующих признаков.

Идентифицирующие признаки могут базироваться на системе координат для элементов пространства, списке наименований элементов, тех или иных отношениях множества элементов.

Применительно к региону как сложной системе, содержащей значительное количество характеристик, отражающих различные аспекты ее функционирования и развития, целесообразно

но выделить их группы, существенные с точки зрения внешнего наблюдателя, в данном случае — управленца.

Первой характеристикой региона как управляемой системы является определение состава его идентификационных признаков. Регион должен быть рассмотрен как система, в которой каждая группа однородных по своему содержанию признаков образует одно измерение, одну «систему координат». «Система координат» выстраивается на основе идентифицирующих признаков и таким образом определяется как идентификационное пространство.

С точки зрения управления регионом необходимо выделить шесть идентификационных признаков (идентификационных пространств) региона как системы:

территориальный, позволяющий идентифицировать регион как территорию с четко определенными географическими границами;

административный, основанный на наличии административных органов управления;

экономический, в основе которого лежит структурная целостность производственной системы;

демографический, базирующийся на контингенте жителей региона и обеспеченности их социальными услугами;

институциональный, оцениваемый по совокупности формальных и неформальных институтов;

организационный, единство компонентов которого обеспечивается взаимодействием между субъектами и объектами управления.

Содержание идентификационных признаков (пространств) региона обуславливает направления, цели, задачи и инструменты управления.

1. Любую территориальную социально-экономическую систему можно рассматривать как экономически и социально эффективное сочетание элементов общества, целенаправленно функционирующее на определенной территории.

Соответственно, *регион в территориальном аспекте* — это целостная экономико-географическая территория, которая представляет собой локально-специализированную часть национального хозяйства страны, обладающую комплексным со-

циально-экономическим развитием с устойчивой внутренней связью между его элементами; возможностью воспроизводства продукции отраслей специализации территории для решения общегосударственных задач.

В более узком плане регион — это область, местность, часть страны, отличающаяся от других территорий совокупностью естественных и (или) исторически сложившихся, относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко сочетающихся с особенностью национального состава населения.

Естественным компонентом территории являются природные условия, поэтому по территориальному признаку под регионом можно понимать территорию страны с более или менее однородными природными условиями и определенной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов со сложившейся и перспективной социальной структурой.

В то же время регион не существует без населения, поэтому его необходимо рассматривать как пространственное сочетание территориальных предпочтений и объединения людей.

2. *Административное пространство региона* характеризуется наличием органов власти, действия которых приводят к достижению заданных целей регионального развития.

В структуре административного пространства выделяются:

- представители региона в федеральных структурах: сенаторы представляя регион в Совете Федераций, депутаты — в Государственной Думе, при правительстве РФ работает представительство администрации региона во главе с руководителем,
- региональные органы власти напрямую взаимодействуют с отраслевыми министерствами и ведомствами Российской Федерации и осуществляют всю совокупность управленческих функций в административно-территориальном образовании,
- административно-управленческие функции в регионе выполняют представители федеральных органов: главный федеральный инспектор в регионе; уполномоченный

по правам человека в регионе, уполномоченный по правам ребенка в регионе,

- экономические, организационные функции в регионах выполняют региональные отделения федеральных структур: налоговая инспекция, фонд социального страхования, пенсионный фонд, инспекция по труду, федеральная служба безопасности, прокуратура и др.
3. В *экономическом аспекте* в качестве идентифицирующего признака принимается общность народно-хозяйственных задач, характерная направленность развития производительных сил. При этом экономический признак является достаточно разнородным по составу компонентов и представляет собой одновременно:
- часть единой системы производительных сил и производственных отношений страны,
 - совокупность предприятий различных отраслей, сложившаяся в результате сочетания отраслевого и территориального разделения труда, обеспечивающего возможность достижения на этой основе максимального экономического эффекта,
 - подсистему социально-экономического комплекса страны, относительно самостоятельную его часть с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов,
 - множество хозяйствующих субъектов с собственными воспроизводственными циклами, как правило, не ограничивающимися ни территориальными, ни экономическими границами регионов,
 - сферу взаимодействия органов управления предприятий и объединений в сферах планирования, финансирования, кредитования, денежного обращения, использования трудовых и природных ресурсов, территориального разделения труда.
4. В *демографическом пространстве* регион в наиболее общем виде представляют собой совокупность его жителей. В то же время, учитывая необходимость акцентировать внимание в процессе управления на различных характе-

ристиках населения, необходимо рассматривать его с различных точек зрения:

- население как производительная сила и потребитель материальных и культурных благ,
- состав населения с точки зрения занятости в экономических процессах (экономически активное, занятое, уровень и характер безработицы),
- профессиональный состав экономически активного населения,
- структура населения по половозрастным признакам,
- население по уровню образования,
- локализация населения в административно-территориальных образованиях региона,
- продолжительность жизни населения в целом и по его группам,
- уровень здоровья населения, заболеваемость.

5. По *институциональному признаку* регион как система идентифицируется посредством свойственных ему формальных (фиксируются в правовых актах) и неформальных (социальные нормы, деловые договоренности) правил, культурных традиций (устойчивых практик поведения, которые вошли в привычку, закреплены в местных обычаях), ценностей (высшие стандарты поведения, регулирующие широкие области поведения данного общества).

С другой стороны, институциональное пространство региона представлено государством, бизнесом, домохозяйствами, институтами гражданского общества.

Государство включает в себя: федеральную власть (законодательная, исполнительная и судебная) и ее представителей; региональную власть (законодательная, исполнительная и судебная); органы местного самоуправления.

Региональная власть обеспечивает достижение целей развития региона через должностных лиц, представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, контрольных и силовых структур.

При этом применяются инструменты управления, направленные на регулирование процессов в обществе и в бизнесе.

Бизнес реализуется, во-первых, в деятельности хозяйствующих субъектов, в создании ими различных институтов — ассоциаций, объединений, которые обеспечивают достижение интересов предприятий и их собственников.

Роль домохозяйств проявляется в создании и функционировании институтов гражданского общества: партий, объединений, союзов, общественных организаций и прочих (общественная палата, общественные организации инвалидов, общественная организация матерей инвалидов-афганцев и пр.), которые формируют позицию общества по различным вопросам и доводят ее до сведения органов власти и управления.

Взаимное влияние различных институциональных подсистем региона: органов власти и управления, бизнеса, домохозяйств, институтов гражданского общества — реализуется следующим образом:

- органы власти и управления регулирует и стимулирует бизнес посредством применения различных инструментов (создания бизнес-структур, предоставления преференций, информирования общества в СМИ, формирования социальной инфраструктуры и др.),
- бизнес определяет экономические возможности органов власти и управления посредством наполнения регионального бюджета, формирует позиции по интересующим их вопросам и выдвигает инициативы в сфере социально-экономического развития региона через ассоциации, союзы; в значительной мере определяет экономические возможности населения через выплату работникам заработной платы,
- гражданское общество через свои институты обращается к органам власти и управления и бизнесу со своими требованиями.

6. *Организационное пространство региона* представлено совокупностью структур различного институционального содержания, обеспечивающих функционирование и взаимодействие региональных подсистем и элементов посредством определенных инструментов. Вышеупомянутые организационные структуры могут быть представлены следующими компонентами:

- муниципальные образования,
- административные органы,
- бизнес-структуры и их объединения,
- объекты инженерной инфраструктуры,
- объекты социальной инфраструктуры.

Представление региона в виде многомерной системы может быть использовано для анализа его взаимодействия региона с внешней средой, функций и факторов развития, разработки индикаторов, инструментов управления субъекта федерации в контексте идентификационных пространств.

1.2. СИСТЕМНЫЕ СВОЙСТВА РЕГИОНА

Важной характеристикой региона являются его системные свойства.

В общем случае свойства системы обусловлены состоянием элементов и внутренних устойчивых связей между ними. Особо важное место в управлении сложно структурированной системой занимает отношение между целым и его частями. Состояние целого задается состояниями его частей, «структурированность» позволяет рассматривать систему как совокупность составных элементов. При структурировании по вертикали регион представлен подсистемами по территориальному, административному, экономическому, демографическому, институциональному, организационному признакам; при структурировании по горизонтали — однородными элементами.

Связи между элементами региона как системы проявляются следующим образом:

- перемещением элементов и факторов регионального развития (в рамках каждого идентификационного пространства, между разными идентификационными пространствами, внутренней и внешней средой региона);
- взаимообусловленным влиянием одних элементов системы на другие.

Существенное значение с точки зрения управления имеет такое свойство систем, как «открытость» и «закрытость».

Главная характеристика закрытой системы в том, что эффект внешнего воздействия оценивается как несущественный.

Совершенной системой закрытого типа была бы та, которая не принимает энергии от внешних источников и не дает энергию своему внешнему окружению.

Открытая система признает динамическое взаимодействие с окружающим миром. Так, предприятия получают свое сырье, рабочую силу, финансовые ресурсы из окружающего мира. Они зависят от клиентов и заказчиков из внешнего мира, потребляющих их продукцию.

Фактически закрытых систем не существует, однако *в ряде случаев целесообразно применять такое видение для ограничения количества учитываемых при принятии управленческих решений факторов.*

В этом смысле целесообразно рассматривать «открытость» и «закрытость» региона в разрезе каждого выделенного выше идентификационного признака (в каждом идентификационном пространстве).

1. По *территориальному признаку* регион имеет фиксированные пространственные границы. Границы жестко определены, можно сказать, что система закрыта. Однако в частных случаях речь может идти об изменении территории в результате внешнего или внутреннего воздействия.

Так, границы региона могут быть изменены также в результате референдума, примером этого является крымский референдум, провозгласивший независимость Крыма и его присоединение к России. На протяжении всего периода развития России наблюдается изменение административно-территориального устройства страны. Однако для теории управления устойчивым развитием регионов эти обстоятельства не могут рассматриваться в качестве необходимых, поэтому по территориальному признаку регион должен трактоваться как закрытая система.

2. По *административному признаку* регион — открытая система, так как, имея собственные органы управления в различных сферах деятельности, он осуществляет непосредственную связь с федеральным центром, с другими регионами и странами.
3. По *экономическому признаку* регион как система частично открыт, динамичен и взаимодействует с окружающей

внешней средой. Взаимодействие с внешней средой в разрезе факторов производства выглядит следующим образом. Труд, капитал, предпринимательские способности высоко мобильны и способны к перемещению.

Трудовые ресурсы привлекаются в регион извне, население выезжает работать в другие российские регионы и зарубежные страны. Движение трудовых ресурсов из трудоизбыточных регионов в трудодефицитные может осуществляться несколькими способами:

- трудовые ресурсы транспортом ежедневно доставляются из другого региона к месту работы в данный регион,
- вахтовым методом — это особая форма осуществления трудового процесса вне места постоянного проживания работников, когда не может быть обеспечено ежедневное их возвращение к месту постоянного проживания. При этом работники проживают на территории региона временно без членов семьи, в том числе несовершеннолетних детей, родителей-пенсионеров,
- переселение трудовых ресурсов на постоянное место жительства вместе с семьей. В ряде регионов действуют программы переселения соотечественников, проживающих за рубежом, в соответствии с которыми в регион мигрируют трудовые ресурсы вместе с членами семей — несовершеннолетними детьми, родителями-пенсионерами.

По данным каналам связи взаимодействие может осуществляться и с близлежащими регионами, и с федеральным центром, и с зарубежными странами.

Капитал поступает в регион от внешних инвесторов — российских и зарубежных, и от региональных инвесторов — в другие российские регионы и в зарубежные страны. Финансовые ресурсы поступают из федерального центра (федеральный бюджет; институты развития: ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», Инвестиционный фонд РФ и др.; государственные корпорации (Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»), Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства») и из других стран (международные, ино-

странные институты развития), а также перераспределяются в федеральный бюджет и в другие страны из региона.

Предпринимательские способности, инновации в виде новых технологий, изобретений привносятся из других российских регионов и из других стран, а также вывозятся в другие российские регионы и в другие страны. Взаимодействие с федеральным центром осуществляется в лице государственных корпораций — Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий», Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции и др.

Часть природных ресурсов является мобильной, в частности, регионы завозят из других регионов или стран и соответственно вывозят в другие регионы, а также экспортируют полезные ископаемые.

Немобильными ресурсами, по которым система закрыта, являются земля, климат, геоморфологические условия. Поэтому в экономическом аспекте система «частично открыта».

В процессе рассмотрения взаимодействия региона с внешней средой по «открытым каналам» в экономическом идентификационном пространстве возникает еще один очень важный аспект — факторы производства, попадая в регион извне «на входе», преобразуются и «на выходе» вновь перемещаются из региона во внешнюю среду. Так, на входе регион получает от внешней среды инвестиции, инновации, природные ресурсы, трудовые ресурсы и др. На выходе образуется созданная стоимость (измеряемая обычно в ВРП, налогах).

В воспроизводственном аспекте регион открыт, так как предложение формируется регионом в виде произведенных товаров, работ, услуг для различных административно-территориальных образований страны и зарубежья; спрос со стороны региона и его подсистем также не ограничивается товарами, услугами внутреннего производства.

4. По *демографическому признаку* регион как система открыт, что обусловлено, во-первых, временным перемещением населения (включая трудовые ресурсы), переездом на постоянное место жительства, миграционными процессами; во-вторых, мобильностью социальных услуг населению;

в-третьих, возможностью перемещения факторов развития в части улучшения экологической обстановки (завоз лесопосадочного материала, строительство очистных сооружений и т.д.).

5. По *институциональному признаку* система открыта, институты динамичны, существует возможность их движения.

Так, происходит обмен формальными и неформальными институтами в процессе взаимоотношений с другими регионами, федеральным центром, зарубежными странами. Открытость регионов по институциональному признаку выражается в следующих изменениях:

- институты могут «выращиваться» (создаются новые на основе некоторых образцов, зачастую обобщенных),
- действующие институты трансформируются под влиянием внешней и внутренней среды,
- осуществляется сознательная или стихийная трансплантация институтов (обычно из более эффективных в экономическом плане систем),
- происходит «облагораживание» существующих институциональных образцов и культивирование новых.

6. По *организационному признаку* регион частично открыт, так как значительная часть бизнес-структур, особые экономические зоны (ОЭЗ) регионального уровня, технологические и индустриальные парки, кластеры достаточно прочно связаны с конкретной территорией и не отделены от нее.

В то же время головные представительства организационных структур часто территориально «оторваны» от филиалов. Например, центральный офис Сбербанка России находится в Москве, филиалы — в регионах, центральный офис ЗАО «Банк Интеза» — в Италии, офисы — в том числе в российских регионах.

Кроме этого, регион открыт по организационному признаку в сфере создания и эксплуатации инфраструктурных объектах (морской и речной транспорт, железнодорожные пути, автомагистрали федерального значения, энергетические системы (линии электропередач, нефтепроводы, газопроводы и т.п.). Закрытость проявляется лишь в невозможности перемещения транспортной

(железнодорожной, морской, отчасти автомобильной) и энергетической (гидростанции и пр.) инфраструктуры.

С частичной открытостью регионов связаны иные его системные свойства, существенные с точки зрения управления.

Многомерность. Регион как многомерная система подвергается воздействиям внешней среды, на которые элементы реагируют с разной скоростью либо в силу своих свойств, либо из-за отличительных особенностей внешних воздействий.

Динамичность проявляется в движении различных факторов, институтов, населения из региона и в регион под действием связей, которые могут трактоваться как «давление» и «приглашение». Вследствие динамичности происходит постоянное движение по различным направлениям, разные системные свойства подвергаются воздействию разных форм связей, отсюда возникают противоречия в развитии регионов. В результате динамичности система постоянно находится в состоянии разбалансированности по своим системным свойствам. В процессе регионального управления необходимо не просто развивать отдельные системные пространства (например, экономическое), но и обеспечивать совместимость новых состояний с состоянием иных идентификационных пространств.

Существенные свойства и функции региона как системы определяются связями и взаимодействием составляющих его элементов, поэтому он представляет собой целое, не выводимое линейно из свойств и функций отдельных частей. Элементная база не может развиваться в сложной системе синхронно, всегда существуют подсистемы, отличающиеся более быстрым и замедленным развитием, реакция различных подсистем региона на внешние и внутренние воздействия различна по времени и интенсивности «отклика», что обуславливает такое свойство как *асинхронность*. Это необходимо учитывать при разработке региональной политики и соответствующего ей механизма управления. С позиции подхода к региону как асинхронной системе цели развития региона необходимо ставить применительно к каждому идентификационному пространству. То есть применительно к региону как системе следует говорить о *множественности целей* (в каждом идентификационном пространстве своя цель).

Несмотря на вышеуказанные свойства «динамичность» и «асинхронность», регион как система должен сохранять *устойчивость к внешним и внутренним воздействиям*. Характеристика «устойчивость» по своей сущности противоречит характеристике «*способность к развитию*», поскольку развитие происходит вследствие изменения состояния системы (положительного изменения количественных, качественных, структурных характеристик), а устойчивость заключается в восстановлении утраченного равновесия. В связи с этим задача органов власти в процессе управления регионом — эффективное разрешение этого противоречия с использованием совокупности инструментов.

1.3. СИСТЕМНЫЕ ФУНКЦИИ И КЛАССИФИКАЦИЯ РЕГИОНОВ

Функции системы многообразны и обусловлены ее структурой. В соответствии с составом идентификационных пространств (системных признаков) можно выделить следующие функции регионов. Характер и уровень выполнения функций обуславливает классификацию регионов.

В *территориальном пространстве*, по которому регион закрыт и представлен тремя основными компонентами: природным потенциалом (природно-климатическим и туристско-рекреационным); земельными ресурсами; транспортно-географическим положением, он как система выполняет две важнейшие функции:

- обеспечение целостности макросистемы;
- совершенствование мезосреды (благоустройство территории для проживания населения, размещения производств, совершенствование инфраструктуры).

В территориальном аспекте регионы в целях управления их развитием могут быть классифицированы, исходя из двух вышеуказанных функций.

По выполнению функции обеспечения целостности макросистемы (система национального уровня — страна) критерий классификации — близость к центру («нулевому километру»)/к границе. В этой связи целесообразно выделять приграничные, нейтральные, центральные регионы.

По выполнению функции совершенствования мезосреды (среды субнационального уровня — регионов, отраслей) целесообразно использовать критерий — наличие неиспользованного природного потенциала и ресурсов. В соответствии с этим критерием регионы могут быть классифицированы следующим образом: резервный, осваиваемый, освоенный.

В *административном* пространстве регион выполняет следующие функции:

- установление формальных правил (разрабатываются и принимаются нормативные акты), направленных на регулирование социально-экономических процессов, обеспечивающих внутренние связи в регионе и движение по «открытым каналам» ресурсов и результатов производства (инвестиций, трудовых ресурсов, продукции, услуг и др.), и контроль за их исполнением;
- создание условий для формирования эффективных неформальных правил;
- оказание государственных услуг юридическим и физическим лицам, зарегистрированным на территории региона и за его пределами.

Критериальную базу для классификации регионов в административном пространстве целесообразно формировать исходя из полномочий органов власти и управления региона в соответствии со ст. 5 Конституции РФ, где субъекты РФ определены следующим образом: республика, край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ.

В *экономическом* пространстве регион выполняет следующие функции:

- предложение — производство товаров для внутреннего потребления и для вывоза за его пределы. При этом реализуются и функции систем более высокого порядка. Например, производя продукцию в рамках доктрины продовольственной безопасности, регион участвует в реализации общегосударственной функции — обеспечение продовольственной безопасности страны. При производстве военно-технической продукции регион участвует в выполнении функции национальной безопасности. Сте-

пень развития данной функции определяет экономическое положение региона в макросреде;

- участие в национальном разделении труда — предприятия региона формируют спрос на определенные товары, работы, услуги, произведенные внутри региона и за его пределами;
- участие в международном разделении труда — движении факторов производства (трудовых ресурсов, капитала, земли, предпринимательских способностей), продукции, работ, услуг.

В соответствии с данными функциями классификацию регионов в *экономическом* пространстве целесообразно формировать следующим образом:

- первый критерий (уровень экономического развития): развитые, развивающиеся, стагнирующие, отсталые;
- второй критерий (отраслевая специализация): индустриальный, сельскохозяйственный, сырьевой, рекреационно-туристский, научно-исследовательский;
- третий критерий (открытость экономики): производящий продукцию для внутреннего пользования, экспортоориентированный, импортозамещающий.

В процессе разработки механизма регионального управления *по уровню экономического развития* целесообразно выделять четыре группы регионов:

- развитые — имеют показатели экономического развития выше среднероссийского и стабильные (более 100%) темпы роста по основным показателям за последние 3 года;
- развивающиеся — имеют показатели ниже среднероссийских, но более высокие темпы роста за последние 3 года;
- стагнирующие — имеют показатели и темпы роста ниже среднероссийских за последние 3 года;
- кризисные — имеют наряду с низкими (ниже среднероссийского) показателями экономического развития отрицательную динамику (темпы роста менее 100%) по показателям за последние 3 года.

По второму критерию в рамках экономического пространства — *«отраслевая специализация»* — целесообразно использовать показатели локализации, душевого производства, спе-

циализации. Применительно к отраслям промышленности целесообразно использовать три коэффициента.

$$K_{lm} = \frac{V_{ir}}{V_r}, \quad (1.1)$$

где: K_{lm} — коэффициент локализации отдельных производств;
 V_{ir} — объем производства i -й отрасли в регионе;
 V_{ic} — объем производства i -й отрасли в РФ;
 V_r — объем промышленного производства в регионе;
 V_c — объем промышленного производства в РФ.

$$K_{pp} = \frac{V_{ir}}{V_{ic}} : \frac{P_r}{P_c}, \quad (1.2)$$

где: K_{pp} — коэффициент душевого промышленного производства;
 V_{ir}, V_{ic} — как в формуле 1.1;
 P_r — численность населения региона;
 P_c — численность населения РФ.

$$K_{sp} = \frac{V_{ir}}{V_{ic}} : \frac{GRP}{GDP}, \quad (1.3)$$

где: K_{sp} — коэффициент специализации региона на i -й отрасли;
 V_{ir}, V_{ic} — как в формулах 1.1 и 1.2;
 GRP — ВРП региона;
 GDP — ВВП РФ.

В демографическом пространстве регион выполняет следующие функции:

- обеспечение общественно нормального уровня воспроизводства населения и улучшение качества жизни;
- обеспечение занятости населения;
- создание условий для положительного сальдо миграционных процессов;
- обеспечение населения социальными услугами.

В соответствии с указанными функциями целесообразна следующая классификация регионов:

по первому критерию — естественный прирост населения:

- «прогрессирующий» регион (положительный естественный прирост населения),
- «деградирующий регион» — отрицательный естественный прирост населения;

по второму критерию — обеспечение занятости:

- высокий уровень занятости — имеют показатели занятости выше среднероссийского за последние три года,
- средний уровень занятости — имеют показатели на уровне среднероссийских за последние три года,
- низкий уровень занятости — имеют показатели занятости ниже среднероссийских за последние три года;

по третьему критерию — создание условий для положительного сальдо миграционных процессов:

- активные регионы — имеют положительное сальдо миграции населения за последние три года,
- пассивные регионы — имеют отрицательное сальдо миграции населения за последние три года;

по четвертому критерию — обеспечение населения социальными услугами:

- высокий уровень обеспечения — имеют показатели занятости выше среднероссийского за последние три года,
- средний уровень обеспечения — имеют показатели на уровне среднероссийских за последние три года,
- низкий уровень обеспечения — имеют показатели занятости ниже среднероссийских за последние три года.

В *институциональном* пространстве регион выполняет функции:

- разработка формальных правил через принятие региональной властью нормативных правовых актов и обеспечение их выполнения;
- формирование и воспроизводство неформальных правил (культурных традиций, обычаев, норм делового поведения), оказывающих влияние на местное население и на инорегиональных агентов.

Классифицировать регионы по данному признаку целесообразно на базе критерия «доминирование формальных институ-

тов», «доминирование неформальных институтов», поскольку доминирование тех или иных институтов играет важную роль в протекающих в регионе процессах: экономических, организационных, демографических. По данному критерию необходимо выделить:

- регион правил (доминируют формальные институты);
- регион традиций (доминируют неформальные институты).

Оценить приверженность правилам можно на основе сопоставления доли производства, не учтенного официальной статистикой. В настоящее время такие исследования проводятся экспертным сообществом. Соответственно можно оценить состояние региона по указанному критерию следующим образом:

- регион правил — доля производства, не учтенного официальной статистикой, соответствует среднероссийской или выше нее;
- регион традиций — доля производства, не учтенного официальной статистикой, ниже среднероссийской.

В организационном пространстве регион выполняет функции:

- создание бизнес-структур, обеспечивающих условия для эффективной хозяйственной деятельности (ОЭЗ федерального и регионального уровня, индустриальные и технологические парки, кластеры и др.);
- создание структур с льготными условиями налогообложения и развитой инфраструктурой, способствующих активизации движения инвестиций, трудовых ресурсов, предпринимательских способностей по «открытым каналам» из других, в том числе соседних, регионов, других стран;
- создание инфраструктуры для жизнедеятельности населения региона (в том числе жилищное строительство);
- создание социальной инфраструктуры.

Классификацию регионов в *организационном пространстве* целесообразно осуществлять по критерию «степень развитости внутрирегиональных организационных структур», выполняющих вышеуказанные функции.

По данному критерию необходимо выделить три типа регионов:

- регионы с развитой сетью соответствующих структур (выше среднероссийского уровня);
- регионы среднего уровня развития соответствующих структур (на среднероссийском уровне);
- регионы с неразвитой сетью бизнес-структур (ниже среднероссийского уровня).

В количественном плане соответствием среднероссийскому уровню можно считать отклонение от него в пределах $\pm 5\%$.

1

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляет собой регион как система?
2. Какие идентификационные признаки региона (идентификационные пространства) целесообразно выделять в целях управления?
3. Чем характеризуется регион по административному признаку?
4. Каковы экономические признаки региона?
5. Чем характеризуется регион по демографическому признаку?
6. Каким образом проявляются системные свойства регионов?
7. В чем суть открытости и закрытости территориальных социально-экономических систем?
8. По каким идентификационным признакам регион является закрытой системой? В чем это проявляется?
9. В чем проявляются взаимосвязи между устойчивостью и развитием регионов?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Берталанфи Л.* Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. М.: Изд-во иностранной литературы, 1969. 456 с.
2. *Вернадский В. И.* Биосфера и ноосфера. М.: Айрис-пресс, 2003. 576 с.
3. *Исаева Е. М.* Динамика воспроизводимых факторов производства в регионах России — экономический и инсти-

- туциональный аспекты / Е. М. Исаева, Л. М. Никитина, Ю. И. Трещевский // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 1. С. 21–31.
4. *Клейнер Г. Б.* Новая теория экономических систем и ее приложения // Вестник РАН. 2011, сент. URL: <http://kleiner.ru/agrab/povteor.html>
 5. *Клейнер Г. Б.* Системная экономика как платформа развития современной экономической теории // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 4–28.
 6. *Невейкина Н. В.* Управление устойчивым развитием региона: монография. Воронеж: Научная книга, 2014. 262 с.
 7. *Рисин И. Е.* Региональная кластерная политика: концептуальное, методическое и инструментальное обеспечение: монография / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. М.: Русанс, 2015. 168 с.
 8. *Трещевский Ю. И.* Регион как институциональная система / Ю. И. Трещевский, Е. М. Исаева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2012. № 1. С. 81–87.
 9. *Трещевский Ю. И.* Теоретико-методологическое обоснование механизма управления регионами России в условиях асинхронности их развития / Ю. И. Трещевский, А. И. Щедров // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2011. № 2. С. 104–113.

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В характеристике особенностей регионального управления сфокусируем внимание, в первую очередь, на его основных целях и задачах.

Прежде всего отметим, что если для коммерческих организаций главная цель управления имеет экономическую природу и рыночную направленность, то для региона — *социально-экономическую природу*. Развитие экономики субъекта РФ выступает как условие повышения уровня и качества жизни его населения.

Важно обратить внимание на необходимость согласования целей регионального управления с целями публичного управления более высокого уровня.

В этой связи укажем, что в составе основных целей управления, осуществляемого Федеральным центром, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в 2008–2020 гг. устанавливает в том числе:

- обеспечение перехода российской экономики к инновационному социально ориентированному типу экономического развития;
- создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику;

- развитие человеческого потенциала;
- повышение экономической безопасности страны, расширение и укрепление ее внешнеэкономических позиций;
- формирование новых территориальных центров экономического роста, снижение пространственной социально-экономической асимметрии;
- ускорение межрегиональной и межмуниципальной интеграции и укрепление единого экономического пространства страны.

Главная цель регионального управления состоит в *обеспечении устойчивого динамичного социально-экономического развития субъекта РФ.*

Эта цель декомпозируется на подцели, в числе которых выделяются:

- обеспечение перевода экономики субъекта РФ на инновационный путь развития и на этой основе — повышение ее конкурентоспособности на национальном и мировом рынках продукции и услуг;
- появление и развитие на территории субъекта РФ новых точек экономического роста;
- повышение инвестиционной привлекательности субъекта РФ;
- рост занятости трудоспособного населения;
- сокращение дифференциации населения по уровню доходов и преодоление бедности;
- обеспечение роста качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта;
- улучшение демографической ситуации (снижение смертности, повышение рождаемости, продолжительности жизни).

Каждая из целей регионального управления, в том числе вышеназванных, реализуется посредством решения множества задач.

Так, *перевод экономики субъекта РФ на инновационный путь развития, повышение ее конкурентоспособности* сопряжены с постановкой и решением таких задач, как:

- формирование и развитие региональной инновационной системы, включающей такие ее элементы, как интегрированная с высшим образованием система научных исследований и разработок, гибко реагирующая на запросы со стороны экономики; инжиниринговый бизнес; инновационная инфраструктура (технопарки, центры трансфера технологий и др.); институты рынка интеллектуальной собственности; механизм стимулирования инноваций;
- создание благоприятных условий для развития высокотехнологических секторов экономики (например, производства вычислительной техники, летательных аппаратов, включая космические, фармацевтической продукции);
- расширение масштабов и диверсификация сфер использования передовых технологий, в том числе созданных в регионе, ускорение процессов создания и освоения производства продуктовых инноваций.

Формирование новых точек роста экономики региона связано с решением задач, в числе которых:

- создание и развитие кластеров, реализующих конкурентные преимущества региона, в том числе имеющих инновационный характер;
- расширение сферы действия эффективных форм пространственной локализации бизнеса (особые экономические зоны, промышленные и технологические парки и др.);
- формирование и развитие элементов «новой экономики» (включая секторы информационно-коммуникационных технологий, биотехнологий и др.).

Повышение инвестиционной привлекательности экономики субъекта РФ сопряжено с решением задач, в числе которых:

- создание новых возможностей для привлечения внешних инвесторов (инвестиционных проектов, площадок, объектов, резервных мощностей энергетики и свободных трудовых ресурсов);
- расширение границ пространственной организации процессов инвестирования посредством инициирования и совместной реализации межрегиональных инвестиционных проектов (развитие современных автомобильных маги-

стрелей высокой пропускной способности; специализированных транспортно-логистических центров межрегионального значения и др.);

- связывание роста инвестиционного потенциала региона с улучшением использования существующих конкурентных преимуществ территории и с созданием новых;
- расширение возможностей привлечения средств национальных институтов развития (Инвестиционный фонд РФ, Банк Развития, Российский венчурный фонд) для финансирования перспективных региональных инновационных проектов;
- создание в регионе институтов развития (инвестиционного и венчурного фондов и др.) и включение их ресурсов в реализацию целевых программ развития секторов экономики и инфраструктуры;
- развитие инвестиционной инфраструктуры (банков, страховых, консультационных и иных компаний);
- активизация действий, способствующих расширению масштабов привлеченных сбережений домохозяйств и их конвертации в инвестиционные ресурсы;
- расширение масштабов и диверсификация сфер использования механизма государственно-частного партнерства;
- формирование благоприятного имиджа инвестиционных возможностей региона на международном и российском рынках капитала;
- снижение рисков инвесторов (административно-правовых, финансовых, политических);
- сокращение административных барьеров для выхода на новые сегменты регионального и местного рынков товаров и услуг.

Рост занятости трудоспособного населения предполагает решение таких задач, как:

- обеспечение высокой профессиональной и территориальной мобильности трудовых ресурсов;
- формирование профессиональной культуры, ценностных ориентиров в сфере труда и предпринимательской деятельности;
- создание новых высокопроизводительных рабочих мест;

- формирование условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры;
- содействие развитию малого бизнеса.

Сокращение дифференциации населения по уровню доходов и преодоление бедности сопряжено с решением таких задач, как:

- сокращение социальной бедности, свойственной многодетным и неполным семьям, одиноким пенсионерам, инвалидам;
- сокращение экономической бедности, отражающей низкий уровень доходов работающего населения.

Улучшение демографической ситуации в регионе предполагает постановку и решение задач, в числе которых:

- формирование здорового образа жизни;
- повышение эффективности системы оказания медицинской помощи;
- снижение негативного воздействия экономики на окружающую среду и здоровье населения;
- повышение рождаемости;
- укрепление института семьи;
- снижение смертности и рост продолжительности жизни;
- обеспечение населения доступным и качественным жильем;
- оптимизация миграционных процессов.

Важно уяснить *объективно существующую взаимосвязь целей управления развитием экономики региона и повышением уровня и качества жизни его населения.*

Так, решение социальных задач повышения образовательного уровня населения, обеспечения здорового образа его жизни формирует в сфере экономики рабочую силу более высокого качества, следовательно, является необходимым условием достижения роста производительности труда как ключевого фактора экономического роста. В свою очередь развитие экономики расширяет возможности для осуществления позитивных преобразований в социальной сфере региона, роста объема и качества предоставляемых ею услуг.

Для конкретизации представлений о целях и задачах регионального управления обратимся к программным документам, определяющим траектории развития отдельных субъектов РФ.

Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г. устанавливает в числе целевых показателей (2025 г. к 2007 г.):

- рост валового регионального продукта — в 3 раза;
- рост объема промышленного производства — в 2,7 раза;
- рост объема продукции сельского хозяйства — в 2 раза;
- рост инвестиций в основной капитал — в 2,8 раза;
- рост ожидаемой продолжительности жизни — 5,2 года;
- снижение уровня бедности до 1%;
- рост реальных располагаемых денежных доходов населения — в 3,5 раза.

Стратегия социально-экономического развития Московской области до 2020 г. предусматривает (2020 г. к 2005 г.):

- рост реальных располагаемых денежных доходов населения в 3,2 раза;
- рост валового регионального продукта — в 3,8 раза (в сопоставимой оценке);
- рост промышленного производства — в 4,5 раза (в сопоставимой оценке);
- рост инвестиций в основной капитал — в 3,3 раза (в сопоставимой оценке).

Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 г. предусматривает (2020 г. к 2005 г.):

- рост денежных доходов (в среднем на душу населения) — в 5,2 раза;
- рост средней начисленной заработной платы — в 6,3 раза;
- снижение уровня зарегистрированной безработицы — с 1,7 до 0,6%;
- увеличение средней обеспеченности населения жилой площадью — с 20 (кв. м/человек) до 28,0;
- рост валового регионального продукта (ВРП) — в 3,2 раза;
- рост инвестиций в основной капитал — в 4,9 раза;
- рост доли инновационной продукции — в 5,2 раза.

Следует обратить внимание на постановку и решение еще одной общей для всех субъектов РФ ключевой задачи регионального управления — *приращения и эффективного использования его экономического потенциала.*

Экономический потенциал региона можно определить как объективные предпосылки, имеющиеся (в том числе созданные) в субъекте РФ, для осуществления и развития экономической деятельности. Их разнообразие определяет сложную природу экономического потенциала, состоящего из совокупности частных потенциалов. В их числе:

экономико-географические характеристики региона (размеры территории; почвенно-климатические условия; устойчивость территории региона к различным нагрузкам природного и техногенного характера; местоположение относительно основных транспортных коридоров национального и наднационального уровней; близость к промышленно развитым регионам и рынкам сбыта; наличие видов сообщения с другими регионами, зарубежными странами и др.);

природный и экологический потенциал (состояние окружающей среды; площадь и качество посевных площадей; обеспеченность важнейшими видами минерально-сырьевых, топливно-энергетических, лесных ресурсов, обеспеченность водными ресурсами, в том числе питьевой водой; возможности многоцелевого использования отдельных видов ресурсов в качестве элементов природных заповедников, рекреационно-туристических зон, спортивных баз; разнообразие и мощность месторождений полезных ископаемых и др.);

демографический потенциал (численность населения, соотношение городского и сельского населения, половозрастной состав населения; естественный прирост населения, миграционный прирост и др.);

трудоваго потенциал (численность экономически активного населения; профессиональная и возрастная структура рабочей силы; профессиональная и географическая мобильность рабочей силы; распределение трудовых ресурсов по отраслям и видам экономической деятельности и др.);

производственный потенциал (величина основного капитала, его технологическая структура, физический износ, динамика обновления; технологии, применяемые в производстве; наличие импортозамещающего и экспортноориентированного производства, видов деятельности, относимых к «новой экономике» и др.);

инновационный потенциал (наличие и число организаций, выполнявших исследования и разработки; численность персонала, занятого исследованиями и разработками; внутренние затраты на исследования и разработки; число созданных передовых технологий; число использованных передовых технологий; устойчивость связей научных организаций с индустриальным сектором экономики, широта сферы распространения наукоемких производств и др.);

финансовый потенциал (объем и структура инвестиций в основной капитал, в технологические инновации; объем налоговой базы и прибыльность предприятий региона; бюджетная обеспеченность; объем финансирования целевых программ федерального и регионального уровней в перспективные отрасли социально-экономической системы субъекта РФ и др.);

потребительский потенциал (уровень дифференциации населения региона по доходам, масштабы и виды бедности, величина и структура потребительских расходов, склонность населения к накоплению и др.);

инфраструктурный потенциал (уровень развития отраслей социальной сферы — образования, здравоохранения, культуры; наличие современных транспортных магистралей, связывающих регион с другими субъектами РФ, их разнообразие и качество; обеспеченность региона автомобильными дорогами с твердым покрытием; состояние энергообеспеченности региона; уровень развития банковской сети и др.);

институциональный потенциал (лояльность населения к действиям властей разных уровней; состояние правовой системы, регламентирующей экономический порядок; уровень согласованности действий региональных и местных властей; наличие и состояние институтов гражданского общества и др.);

потенциал государственного управления (уровень подготовки кадров, реализующих функции управления; состав и алгоритмы использования методов и инструментов управления; техническая и информационная оснащенность управленческого труда; состояние информационной базы управления и др.).

Для характеристики и оценки составляющих экономического потенциала региона используется комплекс показателей (табл. 2.1).

Экономический потенциал региона и его показатели

Составляющие экономического потенциала региона	Показатели
1. Экономико-географические характеристики	<ul style="list-style-type: none"> – площадь территории, тыс. кв. км; – удаленность от основных рынков сбыта, км; – протяженность дорог федерального значения, проходящих по территории региона, км; – характеристики климата: годовое количество осадков, ландшафтно-климатические зоны, среднегодовая температура воздуха, ее перепады по временам года и др.
2. Природный и экологический потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – обеспеченность балансовыми запасами основных видов полезных ископаемых, млн тонн; – посевные площади сельскохозяйственных культур, тыс. га; – выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, тыс. тонн; – использование свежей воды, млн куб. м; – сброс сточных вод в поверхностные водные объекты, млн куб. м
3. Демографический потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – численность населения, тыс. человек; – удельный вес городского и сельского населения, %; – доля мужчин и женщин, %; – численность населения моложе трудоспособного возраста, тыс. человек; – численность населения трудоспособного возраста, тыс. человек; – коэффициент естественного прироста населения (на 1 000 человек населения); – ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет; – коэффициент миграционного прироста (на 10 000 человек населения)

Составляющие экономического потенциала региона	Показатели
4. Трудовой потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – численность экономически активного населения, тыс. человек; – уровень экономической активности населения, %; – среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек; – среднегодовая численность занятых по видам экономической деятельности, тыс. человек; – среднегодовая численность занятых по формам собственности, тыс. человек; – доля занятого населения, имеющего высшее и среднее профессиональное образование, %; – уровень занятости, %; – численность студентов в учебных заведениях среднего и высшего профессионального образования, тыс. человек; – численность студентов в учебных заведениях среднего и высшего профессионального образования на 10 000 человек населения
5. Производственный потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – основные фонды в экономике (по полной учетной стоимости), млн руб.; – основные фонды по видам экономической деятельности, млн руб.; – степень износа основных фондов, %; – степень износа основных фондов по видам экономической деятельности, %; – удельный вес полностью изношенных основных фондов, %; – удельный вес полностью изношенных основных фондов по видам экономической деятельности, %; – коэффициент обновления основных фондов; – урожайность сельскохозяйственных культур (зерновых и зернобобовых, сахарной свеклы, подсолнечника, льна-долгунца, картофеля, овощей), центнеров с одного гектара; – надой молока на одну корову в сельскохозяйственных организациях, кг

Составляющие экономического потенциала региона	Показатели
6. Инновационный потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – число организаций, выполняющих научные исследования и разработки, единиц; – численность персонала, выполняющего научные исследования и разработки, человек; – численность исследователей с учеными степенями, человек; – внутренние затраты на исследования и разработки, млн руб.; – выдано патентов, единиц; – число созданных передовых производственных технологий, единиц; – число используемых передовых производственных технологий, единиц; – инновационная активность организаций, %; – затраты на технологические инновации, млн руб.
7. Финансовый потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – доходы консолидированного бюджета субъекта РФ, млн руб., – бюджетная обеспеченность (доходы консолидированного бюджета на душу населения), тыс. руб., – сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности организаций, млн руб., – сальдированный финансовый результат по видам экономической деятельности, млн руб., – вклады (депозиты) юридических и физических лиц в рублях, привлеченные кредитными организациями, тыс. руб., – вклады (депозиты) юридических и физических лиц в иностранной валюте, привлеченные кредитными организациями; – средний размер банковского вклада физических лиц в Сбербанке России на рублевых счетах, тыс. руб., – средний размер банковского вклада физических лиц в Сбербанке России на валютных счетах, руб.

Продолжение

Составляющие экономического потенциала региона	Показатели
8. Потребительский потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – среднедушевые денежные доходы в месяц, тыс. руб.; – средний размер начисленных пенсий, тыс. руб.; – доля населения с доходами выше прожиточного минимума, %; – потребительские расходы в среднем на душу населения, тыс. руб.
9. Инфраструктурный потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – удельный вес автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования, %; – густота железнодорожных путей общего пользования (км путей на 10 000 кв. км территории); – густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (км дорог на 1 000 кв. км территории); – число кредитных организаций и их филиалов; – мощность амбулаторно-поликлинических учреждений, тыс. человек в смену; – численность врачей на 10 000 человек населения; – число спортивных сооружений, единиц; – библиотечный фонд на 1 000 человек населения, экземпляров
10. Институциональный потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – число предприятий и организаций, единиц; – распределение числа предприятий и организаций по видам экономической деятельности; – распределение числа предприятий и организаций по формам собственности; – число малых предприятий, единиц; – распределение малых предприятий по видам экономической деятельности; – число организаций с участием иностранного капитала, единиц

Составляющие экономического потенциала региона	Показатели
11. Потенциал государственного управления	<ul style="list-style-type: none"> – доля работников органов государственной власти, имеющих высшее профильное образование, %; – доля работников органов государственной власти, прошедших переподготовку и повышение квалификации за последние пять лет, %; – уровень информатизации процесса предоставления государственных услуг, %

В таблицах 2.1–2.6 приведены количественные значения отдельных показателей экономического потенциала региона применительно к выборке субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ (ЦФО).

Таблица 2.2

Площадь территории и численность населения регионов ЦФО

Регионы ЦФО	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения (на 1.01.2015), тыс. человек
Белгородская область	27,1	1 547,0
Брянская область	34,9	1 233,0
Владимирская область	29,1	1 405,6
Воронежская область	52,2	2 331,1
Ивановская область	21,4	1 036,9
Калужская область	29,8	1 010,5
Костромская область	60,2	654,4
Курская область	30,0	1 117,4
Липецкая область	24,0	1 157,9

Окончание

Регионы ЦФО	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения (на 1.01.2015), тыс. человек
Московская область	44,3	7 231,1
Орловская область	24,7	765,2
Рязанская область	39,6	1 135,1
Смоленская область	49,8	964,8
Тамбовская область	34,5	1 062,4
Тверская область	84,2	1 315,1
Тульская область	25,7	1 513,6
Ярославская область	36,2	1 271,6
г. Москва	2,6	12 147,6

Таблица 2.3

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет

Регионы ЦФО	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
РФ	68,94	69,83	70,24	70,76	70,93
ЦФО	69,93	71,19	71,43	71,93	72,10
Белгородская область	71,31	71,71	71,91	72,16	72,25
Брянская область	67,92	68,83	69,06	69,75	69,42
Владимирская область	67,12	68,08	68,60	69,13	69,25
Воронежская область	69,45	70,41	70,84	70,89	70,82
Ивановская область	67,09	68,56	69,30	69,84	69,88
Калужская область	68,10	69,49	69,39	70,02	69,93

Регионы ЦФО	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Костромская область	67,50	68,45	69,50	69,86	70,05
Курская область	68,53	69,27	69,66	70,14	70,11
Липецкая область	68,59	69,87	70,03	70,66	70,60
Московская область	69,13	70,36	70,40	70,78	70,94
Орловская область	68,40	69,48	69,51	70,22	69,88
Рязанская область	67,81	69,34	69,86	70,74	70,80
Смоленская область	66,59	68,12	68,49	68,90	69,44
Тамбовская область	69,22	70,18	70,67	70,93	71,11
Тверская область	65,90	67,02	67,86	68,13	68,43
Тульская область	67,11	68,63	68,86	69,41	69,63
Ярославская область	68,39	69,95	69,87	70,45	70,64
г. Москва	74,15	75,79	75,74	76,37	76,70

Таблица 2.4

**Доля населения с доходами ниже величины
прожиточного минимума, %**

Регионы ЦФО	Годы					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Белгородская область	8,2	8,6	6,5	7,4	7,5	8,6
Брянская область	13,5	12,6	10,5	11,7	12,3	13,3

Окончание

Регионы ЦФО	Годы					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Владимирская область	17,3	17,5	15,0	13,5	13,5	14,8
Воронежская область	18,4	17,2	10,3	9,2	9,0	9,2
Ивановская область	20,1	19,0	13,8	14,1	14,2	15,9
Калужская область	11,3	11,1	8,5	9,0	9,4	11,3
Костромская область	15,7	16,5	15,1	14,0	13,5	14,3
Курская область	10,8	10,4	8,2	9,0	8,7	10,2
Липецкая область	9,9	10,6	8,4	7,9	8,0	9,1
Московская область	10,1	9,6	6,9	7,6	7,6	8,6
Орловская область	14,7	14,5	11,3	12,6	12,8	14,0
Рязанская область	15,0	16,0	12,5	11,7	10,9	12,9
Смоленская область	15,2	17,3	14,8	15,1	15,2	17,4
Тамбовская область	10,8	10,7	9,4	8,2	9,3	10,8
Тверская область	13,2	13,5	11,4	11,8	11,9	13,0
Тульская область	11,0	10,9	9,5	9,7	9,8	10,6
Ярославская область	12,8	13,4	10,9	10,6	9,9	10,8
г. Москва	10,0	10,0	9,6	8,9	9,0	9,2

**Внутренние затраты на научные
исследования и разработки, млн руб.**

Регионы ЦФО	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Белгородская область	891,7	943,5	1 261,8	1 465,6	1 790,5
Брянская область	202,7	273,0	299,3	352,1	408,9
Владимирская область	2 478,9	2 792,9	3 486,7	3 647,8	3 878,4
Воронежская область	5 286,9	5 044,8	6 421,8	6 172,2	6 348,1
Ивановская область	423,0	523,6	601,0	572,0	643,8
Калужская область	7 300,9	8 766,1	10 397,7	9 316,5	10 296,7
Костромская область	56,3	55,5	78,5	101,8	92,9
Курская область	2 128,9	1 533,7	2 369,0	3 013,6	3 466,0
Липецкая область	66,6	111,5	143,0	233,0	287,5
Московская область	64 980,6	80 137,9	84 645,4	93 252,4	103 827,2
Орловская область	272,5	315,6	379,8	474,5	397,4
Рязанская область	1 169,6	1 109,3	1 202,4	1 400,7	1 472,4
Смоленская область	787,4	871,6	855,5	966,7	1 052,8
Тамбовская область	805,4	918,5	953,2	1 440,4	2 297,0
Тверская область	2 924,7	3 294,1	4 085,7	3 595,7	4 140,9
Тульская область	1 565,8	1 715,1	2 041,5	2 435,1	3 090,1
Ярославская область	3 179,1	4 075,1	4 201,1	5 405,2	5 421,6
г. Москва	194 439,2	219 277,2	245 646,1	264 751,7	298 249,0

Таблица 2.6

**Показатели инновационного обновления
экономики регионов ЦФО**

Регионы ЦФО	Показатели			
	Число разработанных передовых производственных технологий, ед. (по данным за 2015 г.)	Число используемых передовых производственных технологий, ед. (по данным за 2015 г.)	Инновационная активность органи- заций, % (по данным за 2014 г.)	Удельный вес инновационных то- варов, работ, услуг в общем объ- еме отгруженных товаров, выпол- ненных работ, услуг, % (по данным за 2014 г.)
Белгородская область	33	1970	11,5	4,4
Брянская область	10	1456	8,2	6,5
Владимир- ская область	15	3892	12,6	8,3
Воронежская область	25	2160	10,3	7,2
Ивановская область	20	935	6,3	0,9
Калужская область	45	2446	9,7	2,7
Костромская область	–	1608	6,0	2,0
Курская область	–	1293	9,9	6,5

Регионы ЦФО	Показатели			
	Число разработанных передовых производственных технологий, ед. (по данным за 2015 г.)	Число используемых передовых производственных технологий, ед. (по данным за 2015 г.)	Инновационная активность органи- заций, % (по данным за 2014 г.)	Удельный вес инновационных то- варов, работ, услуг в общем объ- еме отгруженных товаров, выпол- ненных работ, услуг, % (по данным за 2014 г.)
Липецкая область	1	3221	18,6	13,6
Московская область	68	16467	8,7	12,9
Орловская область	–	1460	8,4	1,0
Рязанская область	6	1411	13,1	3,2
Смоленская область	7	1412	6,6	5,9
Тамбовская область	–	2023	9,1	6,3
Тверская область	2	3952	8,0	1,8
Тульская область	6	2229	13,4	9,7
Ярославская область	20	2815	10,3	10,5
г. Москва	259	18838	18,8	11,0

2.2. СУБЪЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Дополним характеристику особенностей регионального управления, фокусируя внимание на его *субъектах*, т.е. тех, кто вырабатывает его стратегию и тактику, осуществляет необходимые практические действия. Речь идет об организациях, наделенных правами и обязанностями осуществлять управленческое воздействие на социально-экономическую систему субъекта Российской Федерации. В этом качестве выступают органы государственной власти федерального и регионального уровней, местного самоуправления.

Государственные органы федерального уровня ответственны за разработку рамочных условий территориального развития, обоснование приоритетов, условий и форм использования ресурсов, направляемых ими в регион. Это могут быть инвестиции, выделяемые на выполнение государственных программ, реализуемых на территории региона (например, на строительство объектов Олимпиады-2014, чемпионата мира по футболу-2016, строительство новых АЭС), дотации, предоставляемые на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ, субсидии для долевого финансирования проектов развития общественной инфраструктуры регионального значения, бюджетные кредиты и др.

Важный аспект деятельности федерального центра — ввод системы показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Среди федеральных министерств, деятельность которых оказывает существенное влияние на состав задач регионального развития и их ресурсное обеспечение, следует выделить: Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

Важную роль в регулировании социально-экономических процессов, происходящих в регионе, играют Федеральные службы: антимонопольная, миграционная, таможенная, по оборонному заказу, тарифам, финансовым рынкам, экологическо-

му, технологическому и атомному надзору, надзору в сфере природопользования, ветеринарному и фитосанитарному надзору.

В компетенцию региональных органов власти входит постановка целей социально-экономического развития субъекта РФ, их согласование с целями развития экономики страны. Важной является осуществляемая ими мобилизация ресурсов, необходимых для развития региона. Существенным является и определение состава методов и инструментов, посредством которых осуществляется воздействие публичной власти на социально-экономическую систему региона, разработка алгоритмов их применения.

Развернутое представление о содержании деятельности региональных органов власти по управлению социально-экономическим развитием региона сопряжено с фиксацией основных полномочий законодательного и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В этой связи укажем, что к *полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации*, реализуемым в сфере управления его социально-экономическим развитием, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отнесены: утверждение схемы управления и в соответствии с ней структуры органов исполнительной власти субъекта РФ; утверждение бюджета субъекта РФ и отчета о его исполнении; утверждение программ социально-экономического развития субъекта РФ; установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ; установление налогов, сборов, пошлин, тарифов, платежей и порядка их взимания, установление административно-территориального устройства субъекта РФ; установление основ организации и деятельности органов местного самоуправления.

К *полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации*, реализуемым в сфере управления его социально-экономическим развитием, тем же Федеральным законом отнесены в том числе: разработка и представление на утверждение представителю органу про-

ектов бюджета и программ социально-экономического развития субъекта РФ; исполнение указанных бюджета и программ; управление и распоряжение собственностью субъекта РФ.

К полномочиям органов местного самоуправления, реализуемым в сфере социально-экономического развития муниципальных образований, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены в том числе: формирование, утверждение, исполнение бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; создание муниципальных предприятий и учреждений; финансирование муниципальных учреждений; формирование и размещение муниципального заказа; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями; регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса; принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования; организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.

В характеристике содержания деятельности субъектов регионального управления особого внимания заслуживают процессы:

- разработки и реализации региональной экономической политики, имеющей множество функциональных видов (социальная, промышленная, аграрная, инновационная, инвестиционная политика и др.);
- разработки и реализации программных документов социально-экономического развития региона, его муниципальных образований (стратегий и стратегических планов, программ социально-экономического развития региона, его базовых отраслей и комплексов и др.);
- формирования и исполнения бюджетов субъекта РФ, муниципальных образований;
- развития и эффективного использования собственности субъекта РФ, муниципальной собственности.

Следует отметить, что расширение экономических возможностей органов местного самоуправления в муниципальных районах и городских округах в перспективе позволит повысить их роль как субъектов публичного управления развитием экономики регионов.

В составе субъектов регионального управления следует выделить *полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах*. В числе реализуемых ими функций:

- приведение в соответствие законодательных актов субъектов России федеральному законодательству;
- координация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- контроль исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации;
- взаимное согласование в региональном разрезе долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы (долгосрочных стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы, схем территориального планирования развития регионов Российской Федерации, долгосрочных целевых программ), увязка с ними программных документов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью их ориентации на достижение общефедеральных целей и реализацию экономического потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- оценка эффективности исполнения полномочий территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и на этой основе представление Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации предложений о применении мер ответственности и поощрения к соответствующим должностным лицам.

Заметную роль в региональном управлении призваны сыграть и *ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации*, компетенции которых определены Федеральным законом от 12 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

Деятельность ассоциаций направлена на:

- обеспечение необходимых условий для эффективного взаимодействия субъектов Российской Федерации в вопросах социально-экономического развития на основе объединения материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов;
- подготовку предложений по вопросам рационального использования экономических потенциалов субъектов Российской Федерации;
- совершенствование методов управления хозяйствующими субъектами в условиях рыночных отношений;
- достижение устойчивого развития экономики субъектов Российской Федерации в условиях рыночных отношений и создания базы для повышения уровня жизни населения;
- участие в разработке и реализации совместных программ и проектов, в том числе федерального значения;
- оптимальное размещение производительных сил;
- взаимосвязанное развитие производственной и социальной инфраструктуры, коммуникаций;
- подготовка предложений по вопросам реализации региональных инвестиционных программ и проектов;
- создание комплексных информационных структур и формирование банка данных для принятия оптимальных государственных управленческих решений и др.

В период до 2000 г. было сформировано на добровольной основе 8 межрегиональных ассоциаций Российской Федерации:

- Ассоциация экономического взаимодействия Северо-Запада (в составе: г. Санкт-Петербург, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Кировская, Калининградская, Вологодская, Архангельская области, Коми, Карелия, Ненецкий автономный округ);

- Ассоциация областей и городов Центра России (в составе: Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области и г. Москва);
- Ассоциация «Центральное Черноземье» (в составе: Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская и Тамбовская области);
- Ассоциация Северного Кавказа (в составе: Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область);
- Ассоциация «Большая Волга» (в составе: Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Чувашия, Астраханская, Волгоградская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Ульяновская области);
- Ассоциация «Большой Урал» (в составе: Башкирия, Удмуртия, Курганская, Оренбургская области, Пермский край, Коми-Пермяцкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская, Тюменская и Челябинская области);
- Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» (в составе: республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакассия, Алтайский и Красноярский края, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Усть-Ордынский, Бурятский, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Агинский Бурятский автономные округа, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская, Читинская области);
- Дальневосточная ассоциация (в составе: Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская, Читинская области, Еврейская автономная область, Корякский, Агинский Бурятский и Чукотский автономные округа, Бурятия и республика Саха (Якутия)).

Важно отметить, что для современной практики характерно наличие и других субъектов регионального управления. Ими являются:

бизнес, дислоцированный на территории региона, уже оказывающий (или способный оказать) воздействие на состояние и динамику его социально-экономического развития;

институты гражданского общества, представленные профессиональными или иными общественными объединениями (профсоюзы, торгово-промышленные палаты и др.), выражающими общие интересы их ассоциированных членов; некоммерческими организациями, интересы которых связаны преимущественно с функционированием объектов социальной инфраструктуры, удовлетворением потребностей членов этих организаций и их семей в спорте, туризме, отдыхе и др.

Участие названных субъектов в региональном управлении обеспечивается посредством формирования:

- органов, создаваемых из представителей исполнительной власти, союзов предпринимателей и профсоюзов для регулирования социально-трудовых отношений;
- различного рода комитетов по поддержке или развитию отдельных отраслей из представителей региональных и местных органов власти, союзов предпринимателей;
- экспертных, консультативных советов, в которые наряду с сотрудниками государственных органов входят ученые, представители различных объединений, фондов, общественных движений.

Такого рода органы, комитеты, советы заняты преимущественно аналитической и консультативной деятельностью, но нередко участвуют в принятии решений по важным вопросам экономического и социального характера (например, разработка стратегий и программ социально-экономического развития территорий).

2.3. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Важный аспект характеристики регионального управления — принципы его организации.

В самом общем виде эти принципы можно определить как *условия, выполнение которых обеспечивает эффективную реализацию функций регионального управления*. К названным функциям относятся: планирование, организация, контроль.

Состав принципов организации регионального управления включает принципы: целенаправленности, социальности,

комплексности, системности, избирательности, активного характера планируемых преобразований, адаптивности, эффективности, минимизации риска, баланса интересов, демократичности, профессионализма, достаточного информационного обеспечения.

Принцип целенаправленности предусматривает обоснование миссии, стратегических и тактических целей социально-экономического развития региона.

Следование *принципу социальности* означает, что при формировании стратегических и тактических целей и выборе механизма их реализации во главу угла должны быть положены интересы населения, приоритетное решение проблем повышения уровня и качества его жизни.

Соблюдение требований *принципа комплексности* означает учет в планировании и организации выполнения программных документов (стратегий, стратегических планов, целевых программ) факторов и условий социально-экономического развития региона. Его реализация связана также с необходимостью изучения характеристик, имеющих отношение к принципиально различным институтам организации социально-экономических процессов — рынка и государства.

Принцип системности тесно связан с принципом комплексности; следование его требованиям означает, что определение целей социально-экономического развития региона и механизма их реализации должно осуществляться с учетом взаимосвязей, характеризующих взаимозависимость регионов в рамках страны, муниципальных образований — в рамках субъекта РФ. Его реализация предполагает также, чтобы при разработке программных документов были учтены предпосылки и ограничения развития, формируемые на различных уровнях: национальном, региональном, муниципальном.

Принцип избирательности предусматривает фокусировку внимания и действий субъектов управления на наиболее значимых параметрах социально-экономической системы региона, концентрацию ресурсов и направление их в сферы, где может быть получен наибольший социально-экономический эффект.

Важную роль играет *принцип активного характера планируемых преобразований*. Последние должны реализовывать

не только сложившиеся позитивные тенденции национально-регионального, муниципального развития, но и определять новые, основанные на формировании и эффективном использовании вновь созданных конкурентных преимуществ страны, региона, муниципального образования на национальном и мировом рынках товаров и услуг.

Следование требованиям *принципа адаптивности* означает, что управление развитием социально-экономической системы региона необходимо осуществлять с учетом возможных изменений его внешней среды, которые могут обусловить корректировку целей, приоритетов и механизма их реализации.

Соблюдение *принципа эффективности* означает, что постановка целей, выбор механизма их реализации призваны обеспечить достижение требуемого уровня и качества жизни населения с наименьшими финансовыми затратами и социальными издержками. Его реализация сопряжена с достижением различных эффектов, обеспечивающих приращение социально-экономического потенциала региона. В числе таких эффектов могут быть названы:

синергетический, являющийся результатом поддержки видов экономической деятельности, развитие которых сопряжено с усилением межотраслевых связей в экономической системе страны, региона, муниципального образования;

динамической устойчивости объекта управления за счет реализации превентивных мер, с одной стороны, обеспечивающих использование возможностей, создаваемых его внешней средой, с другой — ограничивающих или блокирующих ее угрозы.

Следование *принципу минимизации риска* означает, что в процессе планирования социально-экономического развития региона должны быть оценены различные риски.

Принцип *баланса интересов* многозначен и предполагает нахождение консенсуса как между властными структурами различного уровня, так и профессиональными и общественными группами населения относительно целей и механизмов их практической реализации.

Принцип демократичности, означающий гласность и открытость хода и результатов работ по планированию социально-экономического развития региона, привлечение к рассмотре-

нию и экспертизе проектов документов научной общественности и населения.

Реализация *принципа профессионализма* обеспечивается специальной подготовкой участников работ по обоснованию и реализации планов развития региона, созданием необходимой методической и информационной базы, привлечением к разработке специалистов, организацией независимой экспертизы.

Необходимым является и *принцип достаточного информационного обеспечения*. Его реализация предполагает адекватность структуры информации, используемой в обосновании целей и направлений социально-экономического развития региона, определении необходимых ресурсов и их источников. Такое соответствие необходимо для получения достоверных оценок стартового состояния объекта управления, его потенциала и перспектив развития, возможностей и угроз, возникающих во внешней и внутренней среде.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какова главная цель регионального управления?
2. Назовите основные подцели регионального управления и задачи, с решением которых связана их реализация.
3. Приведите примеры постановки целей регионального управления в программных документах органов государственной власти субъектов РФ.
4. Назовите субъектов регионального управления.
5. Что относится к компетенции федерального центра, осуществляющего управление социально-экономическим развитием субъекта РФ?
6. Что относится к компетенции органов государственной власти субъекта РФ, осуществляющих управление его социально-экономическим развитием?
7. Что относится к компетенции органов местного самоуправления, осуществляющих управление социально-экономическим развитием муниципального образования?
8. Раскройте содержание принципов: целенаправленности, социальности, комплексности, системности, избирательности, адаптивности, эффективности, демократичности.

9. Используя программные документы органов государственной власти субъектов РФ (Стратегии социально-экономического развития регионов, Программы социально-экономического развития регионов на среднесрочный период), выявите и систематизируйте основные задачи управления социально-экономическим развитием регионов.
10. Используя программные документы органов государственной власти субъектов РФ (Стратегии социально-экономического развития регионов, Программы социально-экономического развития регионов на среднесрочный период) выявите и систематизируйте наиболее значимые меры, обеспечивающие решение основных задач управления социально-экономическим развитием субъектов РФ.
11. Используя статистические данные, выявите регионы, в которых наиболее развиты демографический, трудовой, производственный, инновационный, финансовый, потребительский, инфраструктурный и институциональный потенциалы.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бочаров В. П.* Экономическая и управленческая деятельность государства: сферы, уровни, инструментарий / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2008. 556 с.
2. *Бочаров В. П.* Современное региональное управление: ключевые направления, задачи, инструментарий / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2008. 244 с.
3. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие / под ред. И. Е. Рисина. М.: КНОРУС, 2016. 240 с.
4. *Кириячук В. Е.* Инновации в системе государственного и муниципального управления: учеб. пособие для бакалавров и магистрантов направления «Государственное и муниципальное управление» / В. Е. Кириячук, И. Е. Рисин. Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2015. 348с.

5. *Лексин В. Н.* Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. М.: Ленанд, 2012. 1024 с.
6. *Мировая экономика: прогноз до 2020 г.* / под ред. акад. А. А. Дынкина. ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2008. 429 с.
7. *Региональное управление и территориальное планирование: учебник и практикум для академического бакалавриата* / М. М. Басова [и др.]; Финуниверситет; под ред. Ю. Н. Шедько. М.: Юрайт, 2016. 504 с.

МЕХАНИЗМ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

3.1. СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современной теории управления социально-экономическими системами утвердилась трактовка его механизма как совокупности форм, методов и инструментов, посредством которых субъект осуществляет воздействие на определенные объекты.

Учитывая это, в общем виде *механизм регионального управления* можно определить как *совокупность форм, методов и инструментов управления*, посредством которых органы власти субъекта РФ, взаимодействуя с хозяйствующими субъектами, содействуют устойчивому росту экономики региона, повышению уровня и качества жизни его населения.

Такой механизм представляет собой единство пяти функциональных блоков, отражающих разные типы управленческого воздействия на экономику:

- институциональное;
- экономико-организационное;
- инфраструктурное;
- маркетинговое;
- информационное.

Рассмотрим составляющие каждого из названных блоков.

Институциональное воздействие, осуществляемое посредством следующих основных методов:

кластеризации (создание и развитие кластеров);
пространственной локализации бизнеса: создание особых экономических зон различных видов, индустриальных и технологических парков;

формирования институтов развития региона (инвестиционных, венчурных фондов и др.);

использования различных форм государственно-частного партнерства;

формирования и интеграции элементов инновационной системы региона (агентств по трансферу технологий, консалтинговых организаций, создаваемых с участием органов власти субъекта РФ и др.).

Обратим внимание на использование потенциала кластеризации для формирования инновационной экономики, привлечения инвестиций в ее ключевые отрасли.

Укажем на *преимущества кластеров как особой институциональной формы организации бизнес-групп*. По мнению М. Портера, как разработчика теории кластеров, к наиболее существенным их преимуществам относятся: лучший доступ к специализированным факторам производства и рабочей силе; более широкий доступ к информации; взаимодополняемость видов деятельности участников; расширенный доступ к организациям и общественным благам; стимулирование роста производительности внутри компаний; способность к инновационному обновлению; инициирование создания нового бизнеса; высокая скорость появления новых деловых структур.

Другие особенные характеристики кластера:

- его изначальная ориентация на реализацию интересов территории в отличие от иных типов объединений, создаваемых исходя из интересов их участников;
- выполнение им экономической функции реализации конкурентных преимуществ территории, внешних для него. В иных объединениях реализуются либо конкурентные преимущества, присущие тем или иным их участникам, либо конкурентные преимущества, возникшие как результат интеграции. Создание кластера дополняет исходные преимущества за счет появления новых, присущих самому кластеру как системе;

- одной из целей кластера является либо создание, либо освоение новых технологий, продуктов, услуг. Объединения иного типа также могут иметь такую цель, но она не является обязательной;
- преимущества кластера для его участников носят объективный характер, т.е. они не зависят конкретно ни от одного из них. Поэтому потенциально кластеры более устойчивы, чем объединения другого типа;
- кластер всегда используется для реализации стратегий. В связи с этим, а также с объективностью преимуществ кластер имеет изначально заданный длительный жизненный цикл.

Обратим внимание на использование потенциала особых экономических зон, как одной из форм пространственной локализации бизнеса. Заметим, что понятие «Особая экономическая зона» (ОЭЗ) закреплено в Федеральном законе от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ».

Целями создания ОЭЗ являются:

- поддержка приоритетных направлений развития экономики, высокотехнологичных производств;
- повышение конкурентоспособности страны и регионов;
- повышение уровня социально-экономического развития территории;
- создание условий для ускоренного развития территории;
- производство новых видов продукции;
- увеличение экспорта;
- привлечение инвестиций;
- развитие портовой и транспортной инфраструктуры;
- расширение масштабов туристической и санаторно-курортной деятельности.

Специализация зон определяется объективными экономическими преимуществами: географическим положением, наличием специфических ресурсов, кадровой обеспеченностью и др.

Законодательство РФ предусматривает возможность создания при участии федеральных органов власти четырех типов ОЭЗ:

промышленно-производственных, создаваемых на участках территории, площадь которых составляет не более чем 40 квадратных километров;

техничко-внедренческих, создаваемых на участках территории, общая площадь которых составляет не более чем 4 квадратных километра;

туристско-рекреационных, создаваемых на одной или нескольких участках территории;

портовых, создаваемых на территории морских и речных портов, открытых для международного сообщения и захода иностранных судов, территориях аэропортов, открытых для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки, а также на территориях, предназначенных в установленном порядке для строительства, реконструкции и эксплуатации морского порта, речного порта, аэропорта. Портовые ОЭЗ создаются на участках территории, общая площадь которых составляет не более чем 50 квадратных километров.

Особая экономическая зона может располагаться на территории одного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в пределах территории одного субъекта Российской Федерации или территорий нескольких субъектов Российской Федерации.

Названным Федеральным законом установлен ряд ограничений по ОЭЗ:

- не допускается создание особой экономической зоны на территории муниципального образования, на которой создана зона территориального развития;
- не допускается разработка месторождений полезных ископаемых, за исключением месторождений минеральной воды и других природных лечебных ресурсов;
- не допускается производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов);
- в особой экономической зоне, за исключением туристско-рекреационной, не допускается размещение объектов жилищного фонда;
- портовая особая экономическая зона не может включать в себя имущественные комплексы, предназначенные для посадки пассажиров на суда, их высадки с судов и для иного обслуживания пассажиров.

Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством РФ на основе предложений органов власти субъекта РФ и соответствующих муниципальных образований. Выбор зон производится Министерством экономического развития на конкурсной основе.

Особые экономические зоны одного типа или нескольких типов могут быть объединены решением Правительства Российской Федерации в кластер.

Получить статус резидента ОЭЗ могут как коммерческие организации (за исключением унитарных предприятий и иностранных организаций), так и индивидуальные предприниматели.

В позиционировании институтов развития акцентируем внимание на одном из них — *Инвестиционном фонде*, создаваемом на федеральном (далее — ИФ РФ) и региональном уровнях.

ИФ РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. В основу его деятельности заложен принцип проектного финансирования. Бюджетные ассигнования ИФ РФ предоставляются для реализации:

- инвестиционных проектов, комплексных инвестиционных проектов и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение;
- инвестиционных проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение.

Существенная характеристика ИФ РФ — безвозвратность бюджетных инвестиций, что позволяет финансировать проекты, направленные в первую очередь на развитие инфраструктуры, инвестиции в которую, с одной стороны, могут восприниматься частным сектором как неэффективные вложения (особенно в краткосрочном периоде), с другой стороны, они связаны с созданием общественных благ.

Важную роль призван сыграть этот фонд в обеспечении регионального развития. Бюджетные ассигнования ИФ РФ могут предоставляться для реализации региональных инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие субъектов РФ в части создания и (или) развития

объектов транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры государственной собственности субъектов РФ и (или) муниципальной собственности, а также для реализации инновационных проектов.

Акцентируя внимание на разнообразии форм государственно-частного партнерства, отметим в качестве одной из них концессионные соглашения, правовая база использования которых создана Федеральным законом от 15 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессионных соглашениях).

В статье 3 Закона о концессионных соглашениях четко зафиксировано, что по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту, в качестве которого могут выступать Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Обратим внимание на условия концессионных сделок, учитывающие интересы государства и местного самоуправления:

- осуществление за счет концессионера качественных изменений в государственной и муниципальной недвижимости на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменения технологического или функционального назначения объекта или его отдельных частей, осуществления иных мероприятий по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения;

- запрет передачи концессионером объекта соглашения в залог, возложение на него рисков случайной гибели или случайного повреждения объекта концессионного соглашения, обязанности застраховать объект концессионного соглашения за свой счет;
- закрепление за концедентом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные концессионером за свой счет при исполнении концессионного соглашения;
- конкурсная основа выбора концессионера и критерии его выбора (в качестве критериев определены: сроки создания и (или) реконструкции объекта; технико-экономические показатели объекта; объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением; размер концессионной платы; предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и др.).

Обратим внимание на нормы Закона о концессионных соглашениях, учитывающие интересы концедента (государства). Они определяют возможные условия концессионного соглашения, к которым отнесены:

- объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- порядок и условия установления и изменения цен (тарифов) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги и надбавок к ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- объем инвестиций в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения;
- срок сдачи в эксплуатацию созданного и (или) реконструированного объекта концессионного соглашения с установленными концессионным соглашением технико-экономическими показателями;

- обязательства концессионера по реализации производимых товаров, выполнению работ, оказанию услуг на внутреннем рынке в течение срока, установленного концессионным соглашением;
- обязательства концессионера по реализации производимых товаров, выполнению работ, оказанию услуг по регулируемым ценам (тарифам) и в соответствии с установленными надбавками к ценам (тарифам). I

К основным *инструментам*, используемым региональными властями при осуществлении *институционального воздействия*, относятся:

- нормативные акты, регламентирующие порядок создания и функционирования особых экономических зон, индустриальных и технологических парков, кластеров, договоры между государством и другими субъектами (например, на трастовое управление активами государства в интегрированных структурах, на передачу государственного имущества в аренду участникам кластера);
- договоры о стратегическом партнерстве органов власти и управления с бизнес-структурами;
- регламенты взаимодействия, с одной стороны, органов государственной власти и местного самоуправления, с другой — бизнеса при выполнении государственного (муниципального) заказа, разработке и реализации инвестиционных проектов; административные регламенты деятельности исполнительных органов власти, осуществляющих взаимодействие с бизнес-структурами.

Организационно-экономическое воздействие. В составе его *основных методов*:

- стратегирование социально-экономического развития региона;
- программирование социально-экономического развития региона;
- финансовое обеспечение социально-экономического развития региона;
- кадровое обеспечение социально-экономического развития региона.

К основным инструментам, реализующим названные методы, относятся в том числе:

региональная социально-экономическая политика, представленная в разнообразии ее видов (кластерная, научно-технологическая, инвестиционная и др.);

стратегии социально-экономического развития регионов, городских округов и муниципальных районов;

государственные программы федерального и регионального уровней, *муниципальные программы*, обеспечивающие привлечение и реализацию инвестиций (бюджетных, частных) для достижения конкретных результатов деятельности в отдельных секторах, отраслях, видах экономической деятельности;

бюджет развития субъекта РФ, ориентированный на финансирование инвестиционных проектов, имеющих повышенную социально-экономическую значимость (инновационных, экспортоориентированных, импортозамещающих и др.);

государственные гарантии по кредитам частных банков;

бюджетные ссуды;

налоговые льготы субъектам хозяйствования;

инвестиционные налоговые кредиты;

субсидирование процентной ставки по кредитам банков;

каскадное финансирование (предполагающее запуск бюджетных средств после достижения определенного объема частных инвестиций);

государственный и муниципальный заказы на определенные виды продукции и услуг;

государственные и местные субсидии под рост числа рабочих мест;

гранты органов власти регионального уровня на реализацию проектов в области НИОКР и профессиональной подготовки кадров и др.

Рассмотрим более детально ряд инструментов экономико-организационного воздействия государства, используемых органами власти субъектов РФ.

Предоставление инвесторам гарантий и поручительств региональных администраций по кредитам. Общая сумма областных государственных гарантий устанавливается на следующий финансовый год при утверждении областного бюджета

та и не может превышать лимита, устанавливаемого законами субъектов об областном бюджете на соответствующий год. Указанный лимит государственных гарантий не может быть больше суммы, предусмотренной к погашению в данном году в соответствии с ранее выданными гарантиями. Срок государственной гарантии на инвестиционные цели, как правило, ограничен.

Предоставление государственных гарантий, как правило, осуществляется на возмездной основе. Размер и условия платы за государственную гарантию определяется администрациями регионов в договоре поручительства на предоставление государственных гарантий. Обычно размер платы за предоставление государственных гарантий не превышает 5% годовых от суммы полученной гарантии.

При предоставлении гарантий к инициатору инвестиционного проекта предъявляется ряд требований:

- по минимальному объему вложений собственных средств;
- отсутствие просроченной задолженности по налоговым платежам и по ранее выданным кредитам перед территориальным бюджетом;
- отсутствие признаков банкротства организации – получателя гарантии;
- срок окупаемости инвестиций не должен превышать определенной величины.

Предоставление бюджетных ссуд. Они, как правило, предоставляются в пределах бюджетного года (в соответствии с Бюджетным кодексом РФ) по решению экспертного (координационного или иного) совета и имеют четко определенный целевой характер.

Налоговые льготы. Широкое распространение получили льготы по налогу на прибыль в части, зачисляемой в региональные бюджеты, по налогу на имущество. Период предоставления налоговых льгот, как правило, ограничен сроком окупаемости инвестиционных проектов.

Инвестиционные налоговые кредиты. Предоставление инвестиционных налоговых кредитов осуществляется, как правило, на платной основе в размере от $1/2$ до $3/4$ ставки рефинансирования ЦБ РФ. Срок пользования кредитом — от 6 месяцев до 5 лет. В законодательстве ряда субъектов есть ограничения

по доле кредита от общей величины инвестиционных вложений и по стоимости имущества инициатора проекта, которое должно обеспечивать возврат кредита (залоговое обеспечение).

Субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам банков. Подходы к предоставлению субсидий по банковским кредитам во всех регионах достаточно схожи. Отличаются только категории лиц, претендующих на получение субсидий, условия и размер предоставляемых возмещений по банковским процентам.

Заметим, что состав инструментов управления развитием региона не остается неизменным, он обновляется. Так, Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — Закон о промышленной политике) расширен перечень инструментов, реализующих экономико-организационное воздействие. В составе *новых инструментов*:

государственные фонды развития промышленности;
специальные инвестиционные контракты.

В характеристике первого из названных инструментов укажем на следующее.

Государственные фонды развития промышленности создаются либо Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации в организационно-правовой форме фонда или автономного учреждения, либо создаются Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации совместно с организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, в организационно-правовой форме фонда. Государственные фонды развития промышленности являются организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности.

Такие фонды предоставляют финансовую поддержку субъектам деятельности в сфере промышленности в форме займов, грантов, взносов в уставный капитал, финансовой аренды (лизинга).

В характеристике второго инструмента отметим ряд моментов.

По *специальному инвестиционному контракту* одна сторона — инвестор в предусмотренный этим контрактом срок

своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, а другая сторона — Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Специальный инвестиционный контракт заключается на срок до десяти лет. При этом принципиально важно то, что если после его заключения вступают в силу федеральные законы, и (или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, и (или) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (за исключением федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых во исполнение международных договоров Российской Федерации, и нормативных правовых актов Евразийского экономического союза, подлежащих применению в Российской Федерации), устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении выполнения специального инвестиционного контракта или изменяющие обязательные требования к промышленной продукции и (или) к связанным с обязательными требованиями к промышленной продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации по сравнению с действовавшими в момент заключения специального инвестиционного контракта режимами запретов и ограничений или обязательными требованиями, такие федеральные законы, и (или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, и (или) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также вносимые в них изменения *не применяются в отношении инвестора*, являющегося стороной специального инвестиционного контракта, и (или) иных указанных в специальном инвестиционном контракте лиц в течение срока действия специального инвестиционного контракта.

Важно и то, что законодательством о налогах и сборах предусматриваются на срок действия специального инвестиционного контракта *гарантии неповышения величины совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора*, являющегося стороной специального инвестиционного контракта.

Инфраструктурное воздействие. В составе его *основных методов*:

строительство и использование транспортной, сетевой, водохозяйственной и иных инфраструктур, необходимых для функционирования и развития хозяйствующих субъектов;

организация деятельности государства как девелопера.

В характеристике названных методов отметим, что государство может либо финансировать из бюджета создание необходимой производственной инфраструктуры на отведенных под инвестиционные проекты земельных участках, либо, наоборот, выкупать у инвестора построенные им инфраструктурные объекты.

Возможен чисто рыночный подход, при котором проблема отдается на откуп профессиональным девелоперам — они за свои деньги готовят территории, а потом продают их инвесторам. В отличие от налоговых льгот компенсация инфраструктурных затрат не нарушает правил здоровой конкуренции.

К основным *инструментам*, используемым властями, относятся:

аренда объектов производственной инфраструктуры, относящихся к собственности субъекта РФ;

концессионные соглашения, обеспечивающие не только привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры, но и повышение качества управления ее объектами за счет привлечения частных лиц к менеджменту в сфере их эксплуатации;

трастовое управление объектами инфраструктуры, осуществляемое частными лицами.

Маркетинговое обеспечение. В составе его *основных методов*:

позиционирование инвестиционной привлекательности региона, его муниципальных образований;

разработка и реализация маркетинговой стратегии субъекта РФ.

К основным *инструментам*, используемым органами государственной власти, относятся:

PR-кампании инвестиционной привлекательности территории;

организация промышленных и инвестиционных форумов, международных выставок;

проведение конференций для потенциальных инвесторов;

адресная рассылка информации потенциальным инвесторам.

Информационное обеспечение. В составе его основных методов:

мониторинг уровня качества жизни населения региона, динамики и результатов различных видов экономической деятельности, состояния инвестиционной привлекательности региона, инновационного потенциала и уровня его использования;

составление и ведение реестров инвестиционных площадок и перспективных зон индустриального развития, составление и ведение реестров инвестиционных предложений муниципальных образований, субъектов хозяйствования.

К основным *инструментам*, используемым властями региона, относятся:

Интернет-портал, посвященный экономической, в том числе инвестиционной деятельности на территории субъекта РФ, где должны фиксироваться экономический потенциал территории (субъекта РФ, его муниципальных образований), основные проекты развития его отраслей, комплексов, условия и меры их государственной поддержки;

каталоги инвестиционных проектов, доступные потенциальным инвесторам;

рейтинги инвестиционной привлекательности региона среди других регионов страны, устанавливаемые ведущими экспертными структурами национального и международного уровней;

статистические и информационные материалы, отражающие состояние условий и факторов, определяющих результаты экономической, в том числе инвестиционной деятельности региона.

3.2. СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В характеристике современной российской практики *кластеризации социально-экономического пространства регионов* следует учитывать программные установки Федерального центра.

Укажем, что вышеназванная Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, определяя содержание перехода к инновационному типу развития экономики, в качестве одной из ключевых задач четко фиксирует поддержку государством кластерных инициатив, направленных на достижение результативной кооперации организаций — поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций в рамках территориально-производственных кластеров.

Закон о промышленной политике связывает развитие индустриального сектора экономики субъектов РФ с формированием промышленных кластеров.

Обратим внимание на использование потенциала кластеризации для привлечения инвестиций в обрабатывающий сектор и отрасли «новой» экономики. В этой связи акцентируем внимание на действия органов государственной власти субъектов РФ, реализующих меры по формированию, например, в Воронежской области кластера информационных технологий (IT-кластера), кластера производителей нефтегазового и химического оборудования; Калужской области — кластера автомобилестроения; Ленинградской области — фармацевтического кластера; Нижегородской области — IT-кластера, кластера автомобилестроения; Новосибирской области — кластеров по разработке силовой электроники, энергетического машиностроения, технологических установок и новых материалов, информационных технологий, биотехнологий; Самарской области — кластеров автомобильного, авиационно-космического, химического, агроиндустриального; Свердловской области — IT-кластера и кластера приборостроения; Томской области — информационно-телекоммуникационного и биотехнологического кластеров.

Заслуживает внимания инициатива органов государственной власти Краснодарского края по формированию крупного агропромышленного кластера на Юге России в составе Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской, Волгоградской и Астраханской областей как ядра единого сельскохозяйственного региона, имеющего общую транспортную и торговую инфраструктуру.

Концентрация усилий органов власти субъектов РФ, направленных на развитие процессов кластеризации социально-экономического пространства регионов, в известной мере связывается с созданием и функционированием центров кластерного развития (далее — ЦКР). Такие структуры созданы ныне во многих субъектах РФ (Воронежской, Калужской, Липецкой, Самарской, Томской, Ульяновской областях, Республике Алтай, городах Москве, Санкт-Петербурге и др.).

Заметим, что такие организации могут создаваться в различных организационно-правовых формах. В этой связи на региональном уровне наблюдается достаточное разнообразие вариантов решения такой задачи.

Агентство инноваций и кластерного развития Ярославской области создано в форме государственного бюджетного учреждения, Центр кластерного развития Томской области — в форме общества с ограниченной ответственностью, Центр инновационного развития и кластерных инициатив Самарской области — в форме государственного автономного учреждения, Агентство инновационного развития — центр кластерного развития Калужской области — в форме открытого акционерного общества.

Обратим внимание на состав задач, отнесенных к компетенции названных органов. Так, ОАО «Агентство инновационного развития — центр кластерного развития Калужской области» решает следующие задачи:

- разработка проектов создания и развития территориальных кластеров;
- мониторинг состояния инновационного, научного и производственного потенциалов территориальных кластеров;
- развитие международного сотрудничества в сфере инновационной деятельности;

- разработка кластерных проектов с привлечением участников кластеров;
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, предоставления консультационных услуг в интересах участников кластеров;
- оказание содействия участникам кластеров при получении государственной поддержки;
- вывод на рынок новых продуктов (услуг) участников кластеров;
- организация конференций, семинаров в сфере интересов участников кластеров;
- привлечение прямых инвестиций для развития инновационной деятельности.

В Воронежской области функционирует Центр кластерного развития (ЦКР) в форме государственного бюджетного учреждения. Его основной целью является создание условий для эффективного взаимодействия предприятий – участников территориальных кластеров, учреждений образования и науки, некоммерческих и общественных организаций, органов государственной власти и местного самоуправления, инвесторов в интересах развития территориально-промышленных кластеров, обеспечение реализации совместных (кластерных) проектов. В составе основных задач ЦКР определены:

- разработка концепции и стратегий развития кластерных образований и их реализации;
- разработка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере деятельности участников кластерных образований;
- разработка и реализация совместных (кластерных) проектов с привлечением предприятий малого и среднего бизнеса, учреждений образования и науки, инфраструктуры, работающей в сфере аутсорсинга и субконтрактации;
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих, инженерных и управленческих кадров, предоставления консультационных услуг в интересах участников кластерных образований;
- содействие выводу на рынок новых продуктов (услуг);

- организация конференций, семинаров, выставок, ярмарок, тренингов, форумов конгрессов в сфере деятельности участников кластерных образований;
- предоставление информационной поддержки организациям и предприятиям, входящим в структуру кластерных образований;
- обеспечение координации и взаимодействия участников при реализации совместных (кластерных) проектов;
- содействие созданию организаций кластерной инфраструктуры и новых производств на принципах долевого участия;
- организация мероприятий по реализации кластерных маркетинговых проектов, проектов совместного выхода на новые рынки;
- предоставление консультаций по программам государственной поддержки, направленным на территориальное развитие.

В характеристике современной российской практики *создания особых экономических зон* обратим внимание на следующее.

Сегодня на территории России действуют следующие ОЭЗ федерального уровня.

Четыре промышленно-производственные зоны расположены в наиболее развитых с экономической точки зрения регионах России. Для них характерно преобладание промышленных предприятий, а также наличие разветвленной транспортной инфраструктуры, богатых природных ресурсов и квалифицированной рабочей силы:

- в Липецкой области ОЭЗ «Липецк»: производство бытовой техники, готовые металлические изделия, машиностроение, производство транспортных средств, оборудования и компонентов, стройматериалы;
- г. Елабуга в Татарстане ОЭЗ «Алабуга»: производство автомобилей (в том числе «Фиат»), автокомпонентов, оборудования, стекловолокна, полимеров;
- Самарской области ОЭЗ «Тольятти»: автомобилестроение и производство компонентов, строительные материалы, производство товаров народного потребления;

- Свердловской области ОЭЗ «Титановая долина»: авиастроение, судостроение, ракетостроение, автомобилестроение, медицина, химическая промышленность.

Четыре технико-внедренческие зоны расположены в крупных российских научных центрах с высоким научно-техническим потенциалом. Преимущества для инвесторов этих зон: доступ к быстро развивающемуся российскому рынку информационных технологий НИОКР, высококвалифицированные специалисты, высокий потенциал сотрудничества с научными и исследовательскими центрами, бизнес-инкубаторы для стартап-проектов:

- в г. Дубна Московской области (ядерно-физические технологии, системы безопасности, контроля и т.д.);
- г. Зеленограде (микроэлектронная, микросистемная техника, печатные платы высокого класса точности и т.д.);
- г. Санкт-Петербурге (нанотехнологии для медицины и биологии, оптической электроники и пр.);
- г. Томске (новые материалы и нанотехнологии, промышленная электроника и приборостроение, биохимические и химические технологии).

Туристско-рекреационные зоны расположены в наиболее живописных регионах с возможностями для развития пляжного, оздоровительного, приключенческого отдыха, экотуризма, экстремальных видов спорта. Созданы и создаются на территории следующих субъектов РФ: Калининградской области, Ставрополье, Алтайском крае, Иркутской области, Бурятии, Приморском крае, Северном Кавказе.

Три портовые ОЭЗ расположены в непосредственной близости к глобальным морским торговым путям и воздушным коридорам: в Ульяновской области, Хабаровском крае, Мурманской области.

Следует отметить, что субъекты Российской Федерации могут создавать *особые экономические зоны регионального уровня*.

Приведем в качестве примера Липецкую область. Стратегией ее социально-экономического развития предусмотрено создание и функционирование ряда ОЭЗ:

1. Особая экономическая зона регионального уровня в Тербунском районе, в составе которой:

- завод по производству керамического кирпича мощностью 40 млн шт., объем инвестиций – 1 млрд руб.,
 - завод по производству строительных металлоконструкций мощностью 45 тыс. тонн каркасов, объем инвестиций составит около 700 млн руб.,
 - крупнейший в Европе агропромышленный холдинг по производству и переработке сахарной свеклы мощностью 12 тыс. т в сутки, общая потребность в инвестициях составляет 8 млрд руб.,
 - строительство группы предприятий (пяти заводов) фармацевтического профиля по производству антибиотиков и растительных лекарств на площади 30 тыс. кв. м, общая стоимость проекта составляет 4 млрд руб.
2. Особые экономические зоны агропромышленного типа регионального уровня, создание которых призвано обеспечить ускоренное развитие свиноводства, мясного и молочного скотоводства.
 3. Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа.

Обратим внимание на *льготы, применяемые государством к резидентам ОЭЗ*. В их составе:

- освобождение от налога на имущество на первые пять лет;
- освобождение от земельного налога на первые пять лет;
- возможность без ограничения списывать убытки на будущий период и затраты на НИОКР;
- возможность применения специального коэффициента (не выше двух) при расчете амортизационных отчислений;
- возможность установления субъектами РФ пониженной ставки подлежащего зачислению в региональные бюджеты налога на прибыль.

В характеристике роли *ИФ РФ в развитии экономики субъектов РФ* отметим, что впервые заявки на предоставление бюджетных ассигнований ИФ РФ для реализации региональных инвестиционных проектов были собраны Министерством регионального развития Российской Федерации в октябре 2008 г. (заявки направили 33 субъекта РФ). В результате отбора было одобрено 19 региональных инвестиционных проектов

из 17 субъектов РФ с общим объемом финансирования 82 млрд руб. (в том числе средства ИФ РФ — 11 млрд руб.).

Обратим внимание на систему *критериев отбора инвестиционных проектов*:

- наличие инвестора, подтвердившего готовность к участию в проекте (за исключением концессионного проекта);
- ожидаемый эффект по инновационному развитию экономики (в случае реализации инновационного проекта);
- достижение положительных социальных эффектов в связи с реализацией проекта;
- стоимость проекта составляет не менее 500 млн руб.;
- обоснование невозможности реализации проекта без предоставления бюджетных ассигнований ИФ РФ;
- соответствие объема финансирования проекта за счет средств бюджета субъекта РФ минимальному уровню софинансирования, определяемому в соответствии с методикой расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов;
- соответствие проекта стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, утвержденной в установленном порядке.

Заслуживают внимания действия органов власти субъектов РФ, обеспечивающие *активизацию инвестиционной деятельности*.

Прежде всего отметим, что законодательные акты субъектов РФ содержат гарантии от важнейших некоммерческих рисков (национализации, ущерба от неправомерных действий или бездействия должностных лиц). Важную роль играет гарантия неизменности стартовых условий хозяйственной деятельности инвесторов.

К числу наиболее распространенных инструментов активизации инвестиционной деятельности, расширения состава ее участников относятся налоговые льготы.

Так, в Ленинградской области в соответствии с законом от 22 июля 1997 г. № 24-оз «Об инвестиционной деятельности» предоставляемый инвесторам режим наибольшего благоприятствования включает в качестве мер государственной поддержки, во-первых, установление ставок налога на имущество организа-

ций и налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет названного субъекта Российской Федерации в минимальном размере, установленном в соответствии с законодательством о налогах и сборах Российской Федерации, во-вторых, предоставление инвесторам субвенций в размере (на уплату) налога на прибыль, зачисляемого в бюджет Ленинградской области.

Наряду с налоговыми льготами правовая база регионального управления предусматривает и такие инструменты, как бюджетные кредиты (предусмотрены законодательством Владимирской, Воронежской, Московской и др. областей); предоставление государственных областных заказов на конкурсной основе (Калужская область), льготный порядок природопользования (Воронежская, Костромская, Курская, Орловская области), передача государственного имущества в доверительное управление (Костромская, Ярославская области), проведение ярмарок, выставок товаров и инвестиционных проектов (Курская, Орловская, Тульская области).

Важно указать на то, что в соответствии с региональными нормативными актами иностранные инвесторы имеют равные с российскими инвесторами права на осуществление инвестиционной деятельности. Иностранные инвестиции допускаются во все сферы хозяйственной и коммерческой деятельности, за исключением отраслей, производств и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов по действующему законодательству.

Следует отметить, что в большинстве субъектов РФ созданы департаменты (министерства) и инвестиционные агентства, основной функцией которых является работа с российскими и иностранными инвесторами. Они ведут работу по рекламированию и созданию имиджа своих территорий для инвесторов, формируют портфель приоритетных инвестиционных проектов, осуществляют административные функции по предоставлению мер государственной поддержки инвестиционной деятельности. К их функциям отнесены в том числе:

- позиционирование региона среди потенциальных инвесторов;
- совершенствование регламентирующих процедур по продвижению инвестиций в регионе, работа с иностранными

инвесторами, включая регистрацию предприятий с иностранным капиталом;

- мониторинг инвестиционного климата, информационное и организационное обслуживание потенциальных инвесторов, осуществление маркетинговых мероприятий по привлечению инвестиций;
- организация консультаций по любым вопросам устройства бизнеса в области;
- разработка нормативных документов, регламентирующих порядок заключения и реализации инвестиционных соглашений с иностранными инвесторами; взаимодействие с федеральными органами по вопросам реализации инвестиционных проектов.

Заслуживает внимания опыт Нижегородской области, в которой реализуются институциональные меры, связанные с развитием государственно-частного партнерства в инвестиционной сфере. Они включают: формирование пакета соглашений с лидерами основных финансово-промышленных коалиций, действующих на территории области, содействие предприятиям оборонных отраслей промышленности в получении права самостоятельного выхода на внешние рынки вооружения и военной техники.

Администрация Санкт-Петербурга инициирует новые проекты, потенциально интересные для инвесторов и учитывающие нужды региона. Разработанный порядок работы над инвестиционными проектами города, обеспечивающий увеличение притока инвестиций, включает в себя следующие этапы:

- 1 этап — проработка общих принципов использования городской территории, таких как функциональное использование территории и плотность размещения бизнеса;
- 2 этап — определение реальности проекта с точки зрения поиска источников финансирования, определение основных этапов привлечения ресурсов развития;
- 3 этап — разработка градостроительного регламента, поиск инвестиционных ресурсов, маркетинг объекта. Затем, в зависимости от результатов исследования рынка, продажа на торгах права реализации крупного инвестиционного

проекта либо проведение конкурса на подряд и на финансовое участие в проекте.

Продуктивное воздействие на инвестиционную активность хозяйствующих субъектов власти Тамбовской области связывают с организацией системы маркетинга региона, ведением кадастра инвестиционных площадок, продвижением международных стандартов ИСО, созданием центров инновационных технологий.

В последние годы ряд субъектов РФ активно развивает такое направление регионального управления, как информационная поддержка. Так, в системе мер, предпринимаемых органами власти и управления Владимирской области для привлечения инвестиций, используются: выпуск бизнес-путеводителей; проведение региональных презентаций с участием потенциальных российских и иностранных инвесторов; специальные рекламные выпуски об области; формирование электронной базы данных о свободных производственных площадях, незанятых земельных участках, объектах незавершенного строительства, инвестиционных проектах.

Одним из самых продвинутых вариантов регионального маркетинга инвестиционной привлекательности региона является Инвестиционный паспорт Красноярского края, подготовленный главным управлением внешнеэкономических межрегиональных связей и инвестиционной деятельности администрации этого региона.

Заслуживает внимания структура этого паспорта, элементами которой являются следующие разделы.

1. Конкурентные преимущества региона. Экономико-географическая структура.
2. Состояние региональной экономики:
 - 2.1. Производственно-экономический потенциал.
 - 2.2. Внешнеторговый потенциал Красноярского края.
 - 2.3. Финансовый потенциал.
 - 2.4. Уровень жизни населения.
3. Инвестиционный климат.
 - 3.1. Инвестиционный потенциал.
 - 3.1.1. Ресурсно-сырьевой потенциал.
 - 3.1.2. Потребительский потенциал.

- 3.1.3. Инфраструктурный потенциал.
- 3.1.4. Интеллектуально-инновационный потенциал.
- 3.1.5. Институциональный потенциал.
- 3.2. Инвестиционные риски.
 - 3.2.1. Социальный риск.
 - 3.2.2. Финансово-экономический риск.
 - 3.2.3. Криминальный риск.
 - 3.2.4. Экологический риск.
 - 3.2.5. Условия инвестиционной деятельности.
- 3.3. Условия инвестиционной деятельности.
 - 3.3.1. Правовые основы инвестиционной деятельности.
 - 3.3.2. Налоговый климат региона.
- 4. Рейтинговая оценка инвестиционной привлекательности Красноярского края.

3.3. ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Анализируя зарубежную практику регионального управления, сфокусируем внимание на его ключевых направлениях.

В их числе *кластеризация социально-экономического пространства регионов*.

Следует отметить, что европейская кластерная политика базируется прежде всего на Европейской региональной хартии, заключенной в 1965 г. В 1968 году был создан директорат Европейской комиссии по региональной политике, и именно на основе данной структуры в 90-х гг. были приняты общие положения Европейской кластерной политики. «Зеленая книга кластерных инициатив», которая была представлена в Геттеборге в 2003 г., определяет важность кластерных инициатив и включает в себя ряд необходимых факторов для эффективного формирования кластеров. В 2006 году был создан Европейский кластерный альянс.

Значимым событием для распространения кластерного подхода стало принятие в 2008 г. Европейского меморандума о кластерной политике. В нем декларировался переход к политике развития наиболее перспективных европейских кластеров до уровня лидеров в глобальном контексте.

На сегодняшний день ЕС рассматривает кластерную политику в качестве ключевого инструмента конкурентоспособности отраслей и регионов, повышения инновационного потенциала и экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Применительно к Европе *выделяют два поколения кластерной политики государства.*

Кластерная политика *первого поколения* представляет собой комплекс мер по идентификации кластера, определению поля деятельности формирующих кластер фирм, созданию государственных органов поддержки кластера и осуществлению общей политики стимулирования развития всех кластеров в стране.

Политика кластеризации *второго поколения* подразумевает индивидуальный подход к проблемам развития каждого кластера в отдельности, так как государство может выступать в качестве менеджера, заказчика, инициатора производственного процесса, брокера, сводящего производителя и потребителя внутри кластера, и источником финансирования для фирм, работающих в кластере.

В настоящее время в большинстве малых стран Европы осуществляется кластерная политика первого поколения. Государственная политика второго поколения проводится в Финляндии, Австрии, Швеции и Нидерландах, где правительствами стран были инициированы программы, ориентированные на решение индивидуальных проблем национальных кластеров.

В настоящее время в странах ЕС регулярно разрабатываются и реализуются программы по развитию регионов (в том числе и кластерных инициатив), которым оказывается финансовая поддержка (на долевого основе — совместно с регионами-участниками) из специальных бюджетных (так называемых структурных) фондов.

В последние годы, в связи с растущим вниманием к развитию кластеров, стали появляться специализированные агентства по развитию конкретных кластеров. Эти и подобные им институты развития относятся к категории организаций, приравненных к органам администрации.

Характеризуя европейскую практику, отметим, что если в 90-х гг. XX в. большинство кластеров специализировалось на производстве потребительских товаров и создавалось с целью повышения конкурентоспособности отдельных регионов и территорий, то на рубеже XXI в. стали появляться промышленные кластеры нового поколения, которые занимались информатикой, дизайном, экологией, логистикой, производством биомедицинских препаратов и т.п. Инновационная ориентированность кластеров постепенно возрастала, и сегодня она является важнейшей характеристикой, определяющей конкурентоспособность кластерных образований.

К основным формам государственной поддержки кластерных инициатив относятся следующие:

- прямое финансирование (субсидии, займы), которые достигают 50% расходов на создание новой продукции и технологий (Франция, США и другие страны);
- предоставление ссуд, в том числе без выплаты процентов (Швеция);
- целевые дотации на НИР (практически во всех развитых странах);
- создание фондов внедрения инноваций с учетом возможного коммерческого риска (Англия, Германия, Франция, Швейцария, Нидерланды);
- безвозмездные ссуды, достигающие 50% затрат на внедрение новшеств (Германия);
- снижение государственных пошлин для индивидуальных изобретателей (Австрия, Германия, США и др.);
- отсрочка уплаты пошлин или освобождение от них, если изобретение касается экономии энергии (Австрия);
- бесплатное ведение делопроизводства по заявкам индивидуальных изобретателей, бесплатные услуги патентных поверенных, освобождение от уплаты пошлин (Нидерланды, Германия).

В характеристике управленческой деятельности государства, *связанной с созданием и развитием особых экономических зон*, обратимся к Китаю, отличающемуся эффективной практикой их организации. В этой стране они именуются свободными

экономическими зонами (СЭЗ). Важен акцент на использовании государством разных режимов их регулирования.

Реализуемый начиная с 90-х гг. XX в. новый подход китайского руководства к СЭЗ, заключается в том, чтобы зоны, сохраняя благоприятные условия для привлечения иностранного капитала, переходили на самофинансирование и вносили свой вклад в доходы государства. Дальнейшее формирование их инфраструктуры должно опираться на собственные ресурсы, а также банковские кредиты, зарубежные инвестиции. Более целенаправленной должна стать инвестиционная политика, сориентированная на наиболее эффективные технико- и наукоемкие проекты в приоритетных отраслях (электронной, энергетической, легкой, пищевой промышленности и др.).

В этой связи заслуживает внимания созданная в эти годы новая зона развития «Пудун», в числе отличительных особенностей которой можно выделить активный допуск иностранного капитала в финансовую и банковскую сферу, страхование, фондовый рынок, современные средства коммуникаций, а также передачу земли иностранным партнерам в длительную аренду и организацию рынка недвижимости.

Заметную роль в обеспечении инновационного развития экономики страны играют технико-внедренческие зоны (технопарки), которые в Китае называют зонами развития новых и высоких технологий. Их участниками становятся предприятия реального сектора экономики, высшие учебные заведения, научно-исследовательские учреждения. Начиная с 1985 г. в стране создано 52 технопарка, из которых 21 имеет государственный статус.

Примечательно, что в конце 90-х гг. XX в. в КНР существовало свыше 120 технопарков, для которых был установлен льготный налоговый режим: предприятия, начиная с даты аккредитации на три года полностью освобождаются от налога на добавленную стоимость, еще три года уплачивают его с 50%-ной скидкой; предприятиям, экспортирующим свыше половины продукции, подоходный налог сокращен до 10%.

С начала 2000 г. введен новый пакет мер, направленных на развитие высоких технологий. Они включают: налоговые льготы, облегченный доступ к кредитам в таких отраслях, как

информатика, биомедицина, производство новых материалов с высокой добавленной стоимостью. От уплаты НДС полностью освобождены экспортеры высоких технологий.

Приведем примеры эффективно действующих технопарков. Один из них — Пекинский технопарк, образованный в 1988 г. На его территории расположено около 50 вузов, 130 научно-исследовательских институтов и лабораторий, в которых занято более 100 тыс. человек. К середине 1998 г. в технопарке было одобрено создание более 3,5 тыс. промышленных предприятий, в том числе около 350 — с участием иностранных инвесторов. Освоено производство около 7 тыс. видов наукоемких изделий, из которых более 350 удостоены международных и государственных премий за изобретения.

Другой пример — Вейхайский технопарк, основанный в 1991 г. Как и предыдущий, он является государственной коммерческой структурой. В состав ее активов входят: земля, объекты недвижимости, развитая инфраструктура, сервисные центры. Его основная функция — индустриализация и коммерциализация новых и высоких технологий и распоряжение инновациями в целях повышения конкурентоспособности национальной промышленности.

Крупнейшие в Китае Шандунский университет и Харбинский технологический институт, другие вузы и колледжи, 17 научно-исследовательских институтов разместили в этом технопарке отделения, задача которых представлять свои научно-технологические проекты экспертному совету для отбора и помещения в бизнес-инкубаторы с надеждой на коммерциализацию и превращение в инновации. «Выращивание» происходит до достижения устойчивой рентабельности в «тепличных» условиях малой арендной платы, низких налоговых платежей и платежей за сервисное обслуживание, а в ряде случаев — при участии администрации бюджетными средствами в капитале фирм или в частичном финансировании проектов.

В ряде случаев руководство КНР прибегает к созданию технопарков с участием иностранного государства. Так, первый китайский технопарк с участием России возводится на севере-востоке страны в провинции Ляонин. С российской стороны в проекте участвуют Российская академия наук (Томский

академгородок) и несколько университетов Томска. Намечено около 200 совместных проектов по различным направлениям, которые будут развиваться в технопарке, включая создание новых материалов, беспроводных информационных технологий, продуктов химической отрасли.

Продуктивный опыт организации и деятельности ОЭЗ накоплен и в других государствах Азии. Наибольшее распространение получили экспортно-производственные зоны (ЭПЗ).

Так, в Сингапуре при создании промышленных зон их территорию делили на участки, которые потом сдавали в аренду предпринимателям или продавали при условии организации на этих участках промышленного производства. Мелкие предприниматели могли взять в аренду отдельные этажи промышленных модулей. Государство финансировало создание производственной инфраструктуры, включая дороги, электроснабжение, водоснабжение, систему связей и телекоммуникаций.

Следует отметить, что в последние годы в отдельных странах Азии наметилась тенденция трансформации ЭПЗ в специальные экономические зоны (СЭЗ), т.е. перевод их на более высокий уровень. Так, в Индии зарегистрированные в СЭЗ компании имеют право пользоваться объектами инфраструктуры, предоставляемыми правительством Индии за приемлемую плату. Они имеют и другие привилегии:

- импорт капиталоемких товаров, сырья, оборудования и инструментов, комплектующих и упаковочных материалов освобожден от взимания импортных пошлин, а также не требуются импортные лицензии;
- беспошлинный режим и освобождение от уплаты акциза распространяются также на товары, которые будут использоваться при строительстве и дальнейшем развитии указанных зон;
- разрешена продажа товаров, произведенных в зоне, на внутреннем рынке страны после уплаты таможенных пошлин;
- предприятия имеют право получения государственных ссуд для строительства объектов на территории СЭЗ;
- прибыль, дивиденды и капитал могут свободно переводиться за рубеж без взимания налогов.

В новых индустриальных странах (НИС) Азии некоторые ЭПЗ при наличии на близлежащей территории высших учебных заведений или исследовательских центров трансформируются в технопарки, специализирующиеся на разработке и выпуске наукоемкой продукции.

Принципы организации технопарков схожи с порядком образования ЭПЗ. Та же территориальная обособленность, та же государственная поддержка в виде финансовых и налоговых льгот. Их важным отличием является характер производства. Если в ЭПЗ создавалось в основном крупносерийное трудоемкое производство, то в технопарках осуществляется разработка принципиально новых технологий, материалов и товаров, организуется экспериментальное производство. В случае удачных экспериментов налаживается массовый выпуск продукции, которая, как правило, отличается высокой конкурентоспособностью и предназначается преимущественно для экспорта.

Государство играет активную роль в стимулировании развития технопарков, финансируя их первоначальное обустройство, оказывая помощь в разработке текущих и перспективных программ НИОКР, их материальном и кадровом обеспечении, организации и управлении научной деятельностью, информационном обеспечении.

В Японии технопарки организуются по инициативе и при значительном финансовом участии государства. Так, первый технопарк, созданный в 1970 г., — город науки Цукуба — являлся в то время самым крупным инвестиционным проектом японского правительства. Закономерно, что японские специалисты в числе причин его успеха выделяют значительную величину первоначальных государственных инвестиций (1300 млрд йен), создание правительством всей необходимой инфраструктуры, приобретение им передового оборудования для создания соответствующей промышленной базы.

Важной сферой деятельности государства являются в этой стране так называемые зоны свободного импорта, финансирование создания которых осуществляется местными властями и частными компаниями при участии Центрального банка Японии, предоставляющего кредиты для финансирования их инфраструктуры. Такие зоны, создаваемые в морских портах

и международных аэропортах, представляют собой комбинацию (сочетание) зон свободной торговли и импортозамещающих производственных зон. Здесь осуществляется складирование импортных товаров, их доработка и переработка, проводятся выставки товаров и их оптовая продажа. Установленный здесь особый льготный режим хозяйственной и внешнеэкономической деятельности стимулирует привлечение иностранных инвестиций.

Для содействия предпринимателям, обслуживающим импортные грузы, предусмотрен ряд льгот, к числу которых относятся:

- предоставление Японским банком развития и фондом содействия средним и малым предпринимателям займов под низкий процент;
- льготная оплата поставки оборудования предприятий оптовой и розничной торговли и транспорта;
- освобождение от налога на землю предприятий обрабатывающей промышленности, оптовой торговли и транспорта;
- предоставление предпринимателям гарантии долговых обязательств от фонда формирования производственной базы;
- льготное страхование средних и мелких предприятий;
- бесплатное предоставление Японской ассоциацией развития внешней торговли информации и консультаций по вопросам импорта, а также проведение выставок и ярмарок.

Интерес представляет и практика создания и функционирования особых экономических зон в США. Эту страну отличает разнообразие создаваемых свободных экономических зон, являющихся крупными абсорбентами инвестиций, и инструментария их государственного регулирования.

В настоящее время по количеству созданных СЭЗ США занимают лидирующую позицию в мире. В стране действуют три основные их типа: зоны внешней торговли, предпринимательские зоны и технологические парки.

Особый интерес представляют предпринимательские зоны (ПЗ). Они выступают вариантом реализации региональной политики, направленной на оживление мелкого и среднего бизнеса в депрессивных районах, главным образом городских, путем

предоставления предпринимателям большей свободы деятельности и значительных финансовых льгот.

Для получения статуса ПЗ район, выделяемый для этих целей, должен отвечать ряду требований, наиболее важные среди них следующие: более 70% жителей района должны иметь личный или семейный доход ниже 80% среднего дохода жителей данного города или всей страны; уровень безработицы в районе должен значительно превышать таковой в городе или всей стране.

Основное ограничение, применяемое при организации предпринимательских зон, касается срока их функционирования. В большинстве штатов он составляет 10–20 лет, федеральные ПЗ создаются на 20 лет, и в дальнейшем срок этот может быть продлен. Экономические стимулы и льготы, предоставляемые ПЗ, включают: 5%-ную скидку на налоги, выплачиваемые при строительных и ремонтных работах; налоговую скидку предприятию за каждого дополнительно принятого на работу человека (до 2 тыс. дол.); отмену налога на увеличение капитала компании.

Технологические парки (технико-внедренческие зоны) в этой стране представляют собой территориально сгруппированную совокупность научных лабораторий и производственных помещений, предоставляемых на льготных условиях в аренду венчурным фирмам, занятым коммерческим освоением перспективных научных и технологических нововведений.

Если в качестве объекта анализа практики создания и развития особых экономических зон рассматривать в целом регион Западной Европы, то можно выделить несколько общих для всех стран, его представляющих, объектов регулирования и применяемых государством методов и инструментов.

1. Приоритетную позицию занимают технико-внедренческие зоны, которые известны как научно-промышленные парки, научные парки, технопарки. Их создание — одно из ключевых направлений государственной инвестиционной политики, осуществляемой центральными и региональными органами власти.

В этих зонах ведется разработка принципиально новых технологий, материалов и товаров, осуществляется экспериментальное малосерийное производство наукоемкой продукции.

Специфика льгот, предоставляемых в технопарках по сравнению с другими СЭЗ, состоит в том, что делается акцент на поощрении малого венчурного бизнеса. Налоговые, кредитные и административные льготы призваны облегчить его деятельность на первоначальных, наиболее рискованных стадиях. Вводится упрощенная процедура регистрации компаний, создаются структуры, занимающиеся организационными проблемами малых фирм. Приток капитала извне, создание в технопарках инвестиционных фондов, финансирующих усилия многих небольших фирм, призваны способствовать эффективной передаче технологических наработок для массового промышленного освоения. На льготных началах сотрудникам фирм предоставляются консультации ведущих ученых, научная аппаратура, библиотечные фонды университетов, помещения в аренду.

Следует отметить, что ключевым участником технопарков являются университеты. Участвуя в совместных с частным бизнесом коммерческих проектах, они получают дополнительный и существенный источник доходов, а соответственно расширяют финансирование своей инвестиционной деятельности, связанной с развитием человеческого капитала и НИОКР, приобретают возможность обеспечить занятость аспирантов и студентов-выпускников.

Так, в Великобритании в настоящее время действует около 40 технопарков, в которых ведется разработка принципиально новых технологий, материалов и товаров, осуществляется экспериментальное малосерийное производство наукоемкой продукции. Так, научный парк, расположенный в Кембридже, создан на базе использования достижений науки и производства с участием университета, чьи сотрудники участвуют в совместных научно-исследовательских проектах, используя производственную базу научного парка. Его профиль сформировался на основе направлений исследований университета и включает в себя небольшие (около 30 человек) инновационные фирмы.

Важно отметить, что технопарки решают широкий спектр задач: обеспечивают реализацию всех стадий инновационного процесса от разработки и экспертизы новшества до выпуска образца товарного продукта и его реализации, выступают центрами обучения предпринимателей, технологического трансферта,

а также местом сервисной службы оказания разнообразных услуг, обеспечивают перестройку промышленных структур, мобилизацию местных ресурсов.

2. Активно действует в Западной Европе и такой вид СЭЗ, как офшорные центры. В общем виде под такими центрами понимают страны и территории, осуществляющие регистрацию иностранных компаний, на деятельность которых распространяется льготный режим налогообложения. Эти зоны дают пользующимся ими хозяйствующим субъектам следующие преимущества: налоговые льготы, свободу, практическое отсутствие валютного контроля, возможность проведения операций с резидентами в любой иностранной валюте, списание затрат на месте, анонимность, секретность финансовых операций (главным образом действует лишь требование информировать власти о сомнительных операциях, связанных с наркобизнесом).

Масштаб офшорного бизнеса в последние десятилетия увеличивается весьма стремительно. По оценкам, в конце 90-х гг. около четверти всего мирового объема валютных операций проводилось в европейских офшорных зонах. Бизнес в этих зонах приносит большие доходы странам и территориям их базирования — в некоторых из них доходы от офшорного бизнеса составляют 25–35% их валового внутреннего продукта. Такого рода доходы — один из существенных источников финансирования государственных инвестиций.

В характеристике управленческой деятельности государства, связанной с *активизацией инвестиционной деятельности*, обратимся к опыту стран, имеющих заметные успехи в стимулировании национальных компаний к расширению масштабов инвестиционной деятельности, ориентированной на инновационное развитие, в создании условий, привлекательных для зарубежных инвестиций.

К таким странам относится Китай, о чем свидетельствует превращение страны в начале XXI в. в мирового лидера по фактическому использованию прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Анализ сложившейся в этой стране системы государственного управления развитием инвестиционной деятельности по-

зволяет сфокусировать внимание на ее наиболее значимых характеристиках и результатах, в числе которых можно выделить следующие.

1. Обоснование долгосрочной целевой функции государственного управления развития инвестиционной деятельности, реализуемой на национальном и региональном уровнях, определяющей приоритетные направления развития науки и высоких технологий, перспективные секторы экономики, являющиеся основными абсорбентами инвестиций.

В числе направлений развития науки и технологий — микроэлектроника и информатика, аэрокосмическая и оптиковолоконная связь, биотехнологии и геновая инженерия, новые энергосберегающие технологии, производство оборудования для охраны и улучшения окружающей среды, медицинской техники.

В составе перспективных секторов экономики — высококорентабельные экспортоориентированные отрасли обрабатывающей промышленности (легкая, текстильная, пищевая индустрия), капиталоемкие отрасли промышленности с ориентацией на внешний и внутренний рынки (машиностроение, металлургия, химическая промышленность), инфраструктура (транспорт, связь, энергетика) и сферы хозяйственной деятельности, продукция которых пользуется гарантированно высоким спросом на внутреннем рынке (операции с недвижимостью).

2. Освоение продуктивных форм институционализации экономического пространства территорий, обеспечивающих концентрацию национальных и иностранных инвестиций (свободные экономические зоны, предприятия с иностранным капиталом, технопарки) при использовании разных режимов регулирования, учитывающих фазу их жизненного цикла и приоритеты задач, решаемых государством на каждой из них.

В ряду отличительных особенностей современной практики стимулирования иностранных инвестиций в СЭЗ укажем на активный допуск иностранного капитала в финансовую и банковскую сферу, страхование, фондовый рынок, современные средства коммуникаций, а также передачу земли иностран-

ным партнерам в длительную аренду и организацию рынка недвижимости. Заметной тенденцией последних лет является стимулирование активности иностранных инвесторов в депрессивные территории страны.

Отметим, что если в 70–80-х гг. XX в. основной формой привлечения иностранных инвестиций являлись совместные предприятия, то со второй половины 90-х гг. XX в. — предприятия, целиком принадлежащие иностранному капиталу. На протяжении достаточно длительного периода времени такие предприятия имели существенные налоговые преференции. Так, к китайским предприятиям применялась ставка в 33%, тогда как к иностранным предприятиям — 24%, а в особых зонах — 15%. С 2008 года уравниваются ставки на доходы зарубежных и национальных предприятий (единая ставка составляет 25%).

Такое положение означает, что те или иные льготы инвесторам делаются в отношении любых лиц, как отечественных, так и иностранных, функционирующих в приоритетных отраслях экономики.

Другой широко используемой формой становятся концессии, предоставляемые иностранной компании на строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры. Причем если вначале такая форма предполагала государственные гарантии инвесторам, то ныне финансовые риски в полной мере берут на себя коммерческие банки.

3. Фокусирование внимания руководства страны к планированию и мониторингу результатов инвестиционной деятельности на территориях, пользующихся государственными преференциями.

Например, административное управление экономическими зонами осуществляется Канцелярией Госсовета КНР по делам свободных экономических зон (СЭЗ). Она контролирует реализацию политики и координирует работу ведомств в отношении СЭЗ. Центр устанавливает для них несколько директивных показателей: годовой финансовый доход, объем производства и снабжения по важнейшим видам промышленной продукции, стабильные на несколько лет нормативы отчислений в центральный бюджет, лимиты кредитования СП, объем инвестиций в основные фонды.

4. Комплексирование мер, призванных обеспечить рост масштабов и повышение эффективности инвестиционной деятельности, осуществляемых посредством различных по характеру и способу воздействия методов и инструментов управления.

Обобщение и систематизация этих мер позволяет выделить наиболее значимые из них:

- инвентаризация вновь строящихся объектов и субъектов их возведения с целью проверки соблюдения действующих законов, стандартов, нормативов. Она может быть оценена как превентивное средство воздействия на размеры, отраслевое и территориальное распределение капитальных вложений;
- допуск иностранных инвесторов в ограниченный перечень наукоемких предприятий китайской оборонной промышленности;
- либерализация валютного регулирования. Заметим, что если в 90-е гг. компании-экспортеры обязаны были полностью продавать валютную выручку государству, то в 2002 г. они получили право оставлять себе 20%, 2004 г. — 50%, 2005 г. — 80%, в 2007 г. — 100% валютных поступлений;
- учреждение государственной Китайской инвестиционной корпорации, изначально ориентированной на долгосрочное стратегическое инвестирование за рубежом. Ее капитал формируется путем передачи ей 200 млрд дол. из валютных запасов страны, а механизм капитализации предусматривает выпуск Министерством финансов КНР специального десятилетнего облигационного займа в размере 1,55 трлн юаней и использование этих средств для выкупа указанной части национальных валютных запасов.

Обратимся к Ирландии, чьи экономические результаты в последние десятилетия обуславливают повышенный интерес мирового сообщества к ее опыту. В этой стране осуществлена коренная реструктуризация экономики, что проявилось в увеличении удельного веса обрабатывающей промышленности и сферы услуг. В настоящее время доля промышленности в ВВП — 46%, услуг — 49%. Этой стране удалось привлечь 15% всех прямых европейских промышленных инвестиций. Заме-

тим, что Ирландия имеет самое высокое значение коэффициента международного разделения труда (МРТ) среди малых стран Западной и Северной Европы. В начале XXI в. этот показатель составлял 4,14. Для сравнения: у Финляндии — 1,64, Швейцарии — 2,1, Швеции — 1,95.

Анализ практики государственного управления развитием инвестиционной деятельности позволяет выделить ее продуктивные компоненты. В их составе следующие.

1. Поощрение развития индустриального сектора экономики, учитывающее как минимум один из множества критериев: производство для реализации преимущественно на мировых рынках таких продуктов, которые предусматривают использование местных материалов; производство товаров с использованием достижений научно-технического прогресса и высококвалифицированного труда, предназначенных для внешнеторговых компаний; выпуск продукции для секторов ирландского рынка, конкурентоспособных по отношению к мировой продукции.
2. Выбор сектора информационно-телекоммуникационных технологий (ИТК) в качестве ключевого объекта инвестирования, повышение привлекательности которого государство обеспечивает посредством комплекса взаимосвязанных действий. Так, для формирования необходимого кадрового ресурса сектора ИТК государство выделило значительные вложения в образование по соответствующим специальностям, а также в создание инфраструктуры, необходимой информационным компаниям (прежде всего современных систем связи). Объявленная в конце XX в. правительством страны программа превращения Ирландии в центр электронной торговли в Европе и мире сконцентрирована на следующих направлениях: развитие сети телекоммуникаций и снижение стоимости этих услуг; поддержка образования в сфере информационных технологий и телекоммуникаций; повышение квалификации уже занятых работников; поддержка исследований и разработок.

Отдельным направлением государственной политики Ирландии в области высоких технологий является поддержка инновационной и исследовательской активности, первоклассных

исследовательских центров в сфере информационных технологий.

3. Использование пакета условий, благоприятных для иностранного инвестора. Его основными компонентами являются инфраструктурная и финансовая поддержка. Специально созданное правительством страны Управление индустриального развития (The Industrial Development Authority или IDA) имеет в своем распоряжении ряд промышленных парков, где расположены готовые здания промышленного назначения для тех инвесторов, которые не планируют строить собственные объекты. Также IDA Ireland предоставляет инвесторам земельные участки для строительства промышленных помещений по их собственным проектам.

Финансовая поддержка осуществляется в форме грантов и налоговых льгот. Доступность, условия получения и размер грантов зависят от географии инвестиционного проекта. Самые крупные гранты предоставляются в пограничных, внутренних и западных районах страны, самые маленькие — в окрестностях Дублина. Также существует дифференциация по сектору экономики, в котором будет реализовываться проект, по уровню квалификации, который потребуется от работников предприятия. IDA выдает гранты иностранным инвесторам, вкладывающим капитал в промышленное производство и сектор услуг, предназначенных для мирового рынка. Также предоставляются гранты на реализацию проектов в области НИОКР и профессиональной подготовки.

Для покрытия расходов на приобретение земельных участков, зданий и технологического оборудования предусмотрено предоставление капитальных субсидий.

4. Использование института государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры инвестиционного процесса. В 1998 году в рамках Департамента финансов учрежден Центральный отдел по государственно-частному партнерству (ГЧП) с целью инициирования, управления и координации использования ГЧП. Начиная с 1999 г. Правительство Ирландии объявило о реализации 9 пилотных инфраструктурных проектов через ме-

ханизм ГЧП. Только в Дублине общий бюджет проектов, реализуемых посредством механизма ГЧП, составляет около 1 млрд евро.

Анализ опыта управленческой деятельности государства, связанной с поддержкой процессов повышения инвестиционной привлекательности территорий в США, позволил зафиксировать ряд принципиально важных позиций.

1. Взаимосвязанная реализация научно-технической и инвестиционной политики. Последняя основывается на следующих принципах:

- стимулирование инновационной деятельности частного сектора и привлечение частных инвестиций в рамках эффективных государственных программ и механизмов технологического и инновационного развития;
- расширение финансирования на долгосрочной основе фундаментальных исследований и исследований в области создания новых технологий;
- улучшение использования и внедрения имеющихся технологий;
- использование в различной комбинации всего набора регулирующих инструментов научно-технологической политики (в том числе налоговые льготы, законодательные реформы, стандарты и права интеллектуальной собственности);
- эффективное использование глобализации инновационной деятельности;
- повышение эффективности и стабильности работы правительства, партнерства государства и частного сектора в проведении технологических исследований и разработок и усиление участия штатов в формировании и осуществлении государственной политики.

2. Многообразие направлений деятельности региональных и местных органов власти, ориентированной на улучшение инвестиционного климата. В качестве направлений выделяются такие, как:

- создание интеллектуального капитала в университетах;
- формирование промышленных кластеров;
- создание благоприятной налоговой среды;

- совершенствование системы обучения предпринимателей.

Особого внимания заслуживает позиционирование роли университетов в формировании и развитии интеллектуального капитала, обучении предпринимателей.

3. Стимулирование иностранных инвестиций. К началу XXI в. в 25 штатах США организованы специальные международные торговые подразделения по стимулированию экспорта и привлечению иностранного капитала в рамках агентств по экономическому развитию. По крайней мере в трех из этих штатов (Флорида, Луизиана, Мэриленд) учреждены подразделения по внешнеэкономическим связям еще в 1985 г.

В настоящее время на уровне местных органов власти действуют около 6 тыс. программ стимулирования экономического развития, предусматривающих широкие нефинансовые льготы для иностранных инвесторов.

В 1980-е годы в рамках деятельности по стимулированию экономического развития местные органы власти 25 штатов создали около 1300 так называемых предпринимательских зон, в которых иностранные инвесторы пользуются широкими льготами.

К числу важнейших рычагов воздействия на инвестиционную активность фирм относятся: развитие за счет средств властей штатов производственной и социальной структуры, подготовка в инженерном отношении мест для возможного промышленного строительства, создание специально оборудованных для этого промышленных парков, научно-технологических парков, технополисов и т.д.

Финансовое стимулирование инвестиционной деятельности осуществляется посредством льготного налогообложения, предоставления дешевых кредитов, субсидий, дотаций, финансирования проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР).

Местными властями широко используется и информационно-рекламный метод привлечения промышленных инвестиций через средства массовой информации, породивший явление, именуемое «конкуренцией бургомистров». Они обеспечивают иностранных инвесторов подробной информацией

о местной инфраструктуре, рабочей силе, системе налогообложения, энергетике, ценах на здания и сооружения и пр.

Аналогичная деятельность осуществляется и правительствами штатов, важной задачей которых является информирование иностранных инвесторов об издержках приобретения земли и строительства, о транспортных услугах, состоянии коммуникаций, возможностях обучения, мерах по охране окружающей среды, перспективах рынка сбыта.

В целом все множество методов, используемых правительствами штатов с целью создания благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов, можно условно разделить на три группы:

- 1) прямые финансовые стимулы (предоставление прямых ссуд, грантов, займов и кредитов правительствами штата);
- 2) фискальные меры (введение различных налогов на предпринимательскую деятельность);
- 3) льготы по налогообложению и специальные методы (налоговые изъятия, скидки, а также налоговые кредиты).

Как правило, правительствами штатов применяется комбинация тех или иных методов, характер и количество которых зависят от местной социально-экономической и политической специфики. Местные администрации формируют дифференцированные условия для инвестиций в зависимости от значения, придаваемого предлагаемому инвестиционному проекту.

Обычно инвестиционные проекты, предусматривающие развитие приоритетных для штата отраслей хозяйства, пользуются более льготным инвестиционным режимом, чем остальные, осуществляемые в отраслях, не отнесенных к этой категории.

В число приоритетных отраслей входят наиболее конкурентоспособные, а также те, развитие которых может принести наибольший эффект для хозяйства региона. Особыми льготами обычно пользуются проекты, предусматривающие привлечение инвестиций в создание и развитие предприятий, деятельность которых носит экспортную или импортозамещающую направленность.

4. Власти США рассматривают повышение инвестиционной привлекательности территорий в единстве с улучшением экологической обстановки в регионах. Основой управ-

ления экосистемой служит генеральный план по природопользованию. Этот план ориентирует как местных, так и иностранных инвесторов на перспективы природозащитной политики в регионе, дает возможность оценить целесообразность инвестирования по экологическим параметрам или просчитать вероятные расходы на экологические цели в ходе производственной деятельности. Поэтому основная задача генерального плана — определить основные природоохранные цели на обозримую перспективу с гарантиями для инвесторов не изменять экологические требования в ближайшие 5–10 лет.

5. Расширение источников инвестиций региональные власти США связывают также с выпуском муниципальных облигаций. Такие облигации выпускает правительство штатов, местные (городские и сельские) власти, а также их агентства и департаменты (промышленного развития, управления скоростными шоссе, аэропортами и др.). Привлекательность облигаций для инвесторов состоит в том, что доход по ним, как правило, не облагается федеральным налогом. Более того, для резидентов (жителей штатов) облигации, выпущенные властями штатов или муниципалитетами внутри них, освобождаются также от штатных и местных налогов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какова структура механизма регионального управления?
2. Посредством каких методов осуществляется институциональное воздействие на социально-экономическую систему региона?
3. Посредством каких методов осуществляется экономико-организационное воздействие на развитие региона?
3. Посредством каких методов осуществляется инфраструктурное воздействие на социально-экономическую систему региона?
4. Назовите отличительные признаки кластеров.
5. Какие типы особых экономических зон предусмотрены законодательством РФ?

6. Что отличает финансирование, осуществляемое Инвестиционным фондом РФ?
7. Какие выгоды получает концедент от участия в концессионных соглашениях?
8. На каких условиях органы власти субъекта РФ дают инвесторам гарантии?
9. Назовите основные выгоды субъекта хозяйствования от заключения специального инвестиционного контракта.
10. Какие задачи решают региональные центры кластерного развития?
11. Назовите критерии отбора инвестиционных проектов Инвестиционным фондом РФ.
12. Назовите формы государственно-частного партнерства, посредством которых в США стимулируют инновационное развитие экономики.
13. Чем отличается европейская кластерная политика второго поколения от первого?
14. Для решения каких задач в США создаются предпринимательские зоны?
15. Что отличает технопарки, функционирующие в регионах зарубежных стран?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бородкина Е. В.* Государственное управление процессами кластеризации социально-экономического пространства региона / Е. В. Бородкина, И. Е. Рисин. Воронеж: ВГПУ, 2011.
2. *Зименков Р.* Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон // *Инвестиции в России.* 2005. № 8. С. 3–10.
3. *Крутских Д. Б., Рисин И. Е.* Инвестиционная привлекательность региона. Воронеж: ВГПУ, 2012.
4. *Колосов А. С., Рисин И. Е.* Государственно-частное партнерство: экономический, институциональный и управленческий аспект. Воронеж: Антарес, 2012.
5. Механизмы повышения конкурентоспособности экономики регионов / С. Н. Смирнов, Ю. В. Симачев, Л. С. Засимова, А. А. Чулок. М.: ГУ ВШЭ, 2005.

6. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: КМК, 2002. 444 с.
7. *Пилипенко И. В.* Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы. Смоленск: Ойкумена, 2005.
8. Региональное управление и территориальное планирование: учебник и практикум для академического бакалавриата / М. М. Басова [и др.]; Финуниверситет; под ред. Ю. Н. Шедько. М.: Юрайт, 2016. 504 с.
9. *Рисин И. Е.* Кластеры Воронежской области и инструментарий их государственной поддержки / И. Е. Рисин, Е. В. Бородкина // Национальные интересы. Приоритеты и безопасность. 2009. № 22. С. 21–25.
10. *Рисин И. Е.* Региональная кластерная политика: концептуальное, методическое и инструментальное обеспечение / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. М.: Русайнс, 2015. 168 с.
11. США: государство, человек, экономика (региональные аспекты). М.: Анкил, 2002. 224 с.
12. *Шенкар О.* Китай: век XXI. Развитие Китая, его влияние на мировую экономику и геополитическое равновесие. Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005. 192 с.
13. *Шин Н.* Особенности регулирования инвестиционных процессов на региональном уровне // Инвестиции в России. 2005. № 5. С. 32–37.
14. *Ясин Е.* Инвестиционный климат в России // Общество и экономика. 2006. № 5. С. 3–56.

РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

4.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И СУБЪЕКТА РФ

Следует различать региональную социально-экономическую политику, разрабатываемую и реализуемую:

федеральным центром;
субъектом РФ.

Следует отметить, что в постсоветский период федеральная власть в отношении регионов первоначально реализовывала «*Политику выравнивания*» уровней развития субъектов РФ. Она предполагала поддержку отдельных регионов путем перераспределения средств федерального бюджета в их пользу.

Объективное основание для проведения такой политики — высокий уровень социально-экономической поляризации в пространственной экономике России (одним из его ключевых показателей является величина валового регионального продукта на душу населения), вызванный в том числе существенными различиями в объемах и структуре ресурсной базы регионов.

К недостаткам такой политики относятся: снижение заинтересованности «*сильных*» регионов в ускоренном развитии, так как прирост их доходов в существенной мере использовался для поддержки «*слабых*» территорий. У последних в свою очередь отсутствовала устойчивая мотивация к поиску резер-

вов социально-экономического развития, повышению уровня использования ресурсов.

В настоящее время федеральные органы государственной власти реализуют «*Политику поляризованного развития*», в основу которой заложен принцип дифференцированного подхода к регионам. Предусматривается поддержка «опорных регионов» («полюсов», «локомотивов роста») и вкладывание в них федеральных средств, для того чтобы получить равномерно рассредоточенные центры капитализации страны, что в свою очередь должно привести к ускорению экономического роста. Именно в таких регионах предусмотрена реализация федеральных проектов, эффект которых будет со временем распространяться на другие регионы.

Важное условие успешности такой политики — содействие органами публичной власти разных уровней формированию и развитию долгосрочных устойчивых кооперационных связей между хозяйствующими субъектами сильных и слабых регионов, разработке реализации инвестиционных и кластерных проектов, интегрирующих их деятельность.

Стратегическими целями региональной политики, осуществляемой *Федеральным центром*, ныне определены:

- обеспечение глобальной конкурентоспособности России и ее регионов;
- стимулирование процесса новой «регионализации» — консолидации ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменения структуры экономики;
- развитие человеческого капитала, повышение пространственной и профессиональной мобильности населения;
- улучшение экологической ситуации в регионах Российской Федерации для сбалансированного экономического развития;
- повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне.

Наряду с федеральной региональной политикой каждый субъект РФ разрабатывает и реализует свою социально-экономическую политику. Ее структура (базовый состав элементов) включает:

цели и задачи политики;
субъектов политики;

эффекты политики;
комплекс мер, направленных на достижение целей поли-
тики.

В содержательной характеристике названных элементов обратим внимание на следующее.

Социально-экономическая политика субъекта РФ, как было показано выше (глава 3), является одним из ключевых инструментов регионального управления. Поэтому ее главная цель, как и всей системы управления, состоит в *обеспечении устойчивого динамичного социально-экономического развития региона.*

Состав ее подцелей и задач детерминируется множеством факторов, в числе которых: состояние социально-экономической системы региона, его экономический потенциал, имеющиеся и формируемые конкурентные преимущества, сложившаяся и перспективная структура экономики (состав и приоритеты отраслей, видов экономической деятельности), стратегия экономического роста, избранная регионом, возможности и угрозы, существующие и прогнозируемые в его внешней среде.

Состав субъектов политики включает: федеральные органы государственной власти; региональные органы государственной власти; органы местного самоуправления; бизнес; домохозяйства; институты гражданского общества.

Важно отметить, что названные субъекты имеют как общие, так особенные интересы.

Наличие последних предполагает их согласование, что является одним из ключевых этапов процесса разработки региональной политики.

Реализация целей социально-экономической политики субъекта РФ сопряжена с количественными и качественными изменениями в ресурсной базе субъекта РФ, результатах его экономической деятельности, уровне и качестве жизни населения. По существу, речь идет о различных эффектах такой политики, оценка которых осуществляется посредством комплекса показателей государственной статистики. В отдельных случаях используются экспертные оценки.

Достижение целей региональной политики обеспечивается посредством реализации комплекса взаимосвязанных мер, в числе которых:

- правовые (например, принятие региональных законов об индустриальных и технологических парках, государственно-частном партнерстве, институтах развития субъекта РФ);
- институциональные (например, формирование кластеров, индустриальных парков, особых экономических зон, создание венчурного фонда субъекта РФ);
- экономические (в том числе предоставление налоговых льгот инновационному бизнесу, грантовой поддержки процессов разработки импортозамещающей продукции, государственных субсидий под рост числа высокопроизводительных рабочих мест, размещение государственного заказа на определенные виды продукции и услуг);
- социальные (в том числе расширение сети оздоровительных и спортивных учреждений: бассейнов, теннисных кортов, лыжных баз, катков; развитие объектов социальной инфраструктуры: рекреационных зон, социальных сервисных служб и т.д.).

4.2. ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В самом общем виде искомые принципы можно определить как правила, следование которым призвано обеспечить эффективность процессов разработки и реализации региональной политики. Состав таких принципов включает:

принцип системности. Его реализация предполагает взаимовязанную проработку всех элементов региональной политики (ее целей, субъектов и реализуемых ими интересов, эффектов, основных сфер реализации политики, мер, обеспечивающих достижение поставленных целей);

принцип комплексности. Следование этому принципу требует учета при разработке и реализации региональной политики условий и факторов развития региона разной природы (экономических, социальных, организационных и др.);

принцип единства разных видов региональной политики. Он отражает взаимообусловленность результатов, получаемых

в разных секторах, сферах, отраслях экономики и социальной сферы субъекта РФ;

принцип единства действий разных видов публичной власти. Он предусматривает взаимосвязанную разработку и реализацию региональной социально-экономической политики органами власти федерального центра, субъекта РФ, местного самоуправления. Необходимым является и дополнение экономических и организационных возможностей развития территорий, которыми располагают органы власти субъекта РФ и его муниципалитетов ресурсами, предоставляемыми федеральным центром;

принцип общественного партнерства, определяющий необходимость сотрудничества между органами государственной власти, местного самоуправления, населением и хозяйствующими субъектами;

принцип необходимого и достаточного разнообразия инструментов реализации региональной политики. Он означает, что их состав должен в полной мере учитывать сложность поставленных целей и задач политики, существующее разделение предметов ведения и полномочий государственных органов власти разных уровней, появление новых возможностей для развития региона, позитивный опыт внедрения организационных новаций в практику публичного управления;

принцип публичности, открытости проводимой политики. Он предусматривает широкое вовлечение разных групп стейкхолдеров в процессы разработки региональной политики, обеспечение транспарентности и доступности информации о ходе ее разработки и результатах реализации.

4.3. РАЗНООБРАЗИЕ ВИДОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА РФ

Все виды социально-экономической политики (промышленная, кластерная, научно-технологическая и др.), разрабатываемой и реализуемой субъектом РФ, находятся в тесной взаимосвязи и ориентированы на достижение общей цели — *обеспечение устойчивого динамичного социально-экономическо-*

го развития региона. Все они имеют не только экономическую, но и социальную составляющие. Вместе с тем каждый вид политики отличается составом решаемых задач и осуществляемых мер, ожидаемых эффектов.

Рассмотрим содержание *региональной промышленной политики*.

Ее *главная цель* — обеспечение устойчивого динамичного развития промышленности, опережающего роста ее высокотехнологичных производств, выхода ее обрабатывающих отраслей на мировой уровень конкурентоспособности, достижение приемлемого уровня техногенного воздействия предприятий на окружающую природную среду, создание благоприятных условий для приращения и эффективной реализации человеческого капитала.

Эта цель декомпозируется на следующие подцели и задачи.

1. Активизация процессов формирования прогрессивной структуры промышленности региона, инновационного обновления ее технической базы и технологий.
 - 1.1. Реформирование промышленных предприятий (реструктуризация, реинжиниринг бизнес-процессов, санация убыточных предприятий и др.).
 - 1.2. Создание с участием промышленных организаций бизнес-сетей, ориентированных на реализацию конкурентных преимуществ территории.
 - 1.3. Осуществление основанной на инновациях технико-технологической модернизации промышленных предприятий.
2. Повышение уровня интеграции индустриального сектора региона в национальное и мировое экономическое пространство.
 - 2.1. Содействие развитию деятельности интегрированных структур (ФПГ, холдингов), формированию бизнес-групп, участниками которых являются субъекты хозяйствования разных отраслевых и региональных систем.
 - 2.2. Создание привлекательного инвестиционного климата в отрасли, содействие расширению финансовой базы инвестиций, увеличению объема, доли и совершенствованию структуры частных инвестиций, том числе иностранных.

- 2.3. Разработка необходимой законодательной базы для надежной защиты частных инвестиций и снижения инвестиционных рисков, формирования равных конкурентных условий хозяйственной деятельности всем инвесторам.
- 2.4. Содействие (организационное, экономическое, информационное) выходу промышленных предприятий региона на национальный и мировой рынки товаров.
3. Обеспечение устойчивого развития процессов социализации и экологизации экономической деятельности промышленных предприятий.
 - 3.1. Смягчение социальных последствий структурной перестройки.
 - 3.2. Содействие развитию человеческого капитала промышленных организаций.
 - 3.3. Стимулирование процессов формирования и развития систем участия производственного персонала промышленных организаций в собственности, финансовой и управленческой деятельности.
 - 3.4. Содействие сбалансированному развитию промышленности и экосистемы.

Состав субъектов промышленной политики включает наряду с органами государственной власти федерального и регионального уровней органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (т.е. тех муниципальных образований, в которых имеется значительный индустриальный потенциал и реально существуют возможности местных властей влиять на его развитие и использование), представителей промышленного бизнеса, функционирующих в разных секторах экономики (государственный, частный, смешанный) и организационно-правовых формах, различного рода институты гражданского общества (промышленные ассоциации и союзы, такие как союз промышленников и предпринимателей, торгово-промышленная палата и др.).

Разнообразие целей и задач промышленной политики субъекта РФ, наличие разных ее субъектов обуславливает множественность эффектов, которые могут быть получены при ее реализации.

Для *региональных и местных органов власти* в составе наиболее значимых *эффектов* выделяются:

- повышение конкурентоспособности промышленности, уровня ее интеграции в общероссийское и мировое экономическое пространство;
- улучшение условий труда, повышение уровня занятости и доходов работников индустриального сектора экономики;
- развитие человеческого капитала индустриального сектора экономики, расширение форм участия производственного персонала промышленных организаций в экономической и управленческой деятельности;
- увеличение числа инновационно активных предприятий, импортозамещающих и экспортоориентированных производств;
- рост налоговой базы у субъектов хозяйствования, задействованных в промышленности и сопряженных с нею отраслях, и на этой основе — доходов регионального и местных бюджетов;
- минимизация экологического ущерба от деятельности предприятий, улучшение состояния окружающей среды.

Для *субъектов хозяйствования в промышленности* в составе *эффектов* выделяются:

- расширение финансовой базы модернизации и инновационного развития материально-технической базы и технологий организаций;
- увеличение функционирующего капитала и повышение его доходности;
- повышение конкурентоспособности продукции;
- выход на перспективные сегменты российского и мирового рынков промышленных товаров;
- стабилизация состава наиболее квалифицированных работников (ограничивается «утечка мозгов»), так как возрастает их материальная обеспеченность;
- освоение продуктивного мирового опыта в различных сферах управления промышленной организацией (производством, финансами, кадрами, маркетинговой деятельностью и др.);

- снижение транзакционных издержек, связанных с выходом промышленных организаций региона на новые продуктовые и географические сегменты национального рынка, мировые рынки товаров;
- создание благоприятной внешней среды (развитие систем качественной подготовки и переподготовки кадров для промышленности, совершенствование информационного обеспечения позиционирования объектов инвестирования, повышение заинтересованности финансовых институтов в долговременных связях с хозяйствующими субъектами индустриального сектора и др.).

Основные меры промышленной политики рассмотрим, обратившись к современной региональной практике.

В Белгородской области состав таких мер включает: снижение налогового бремени по отраслям и отдельным предприятиям; создание свободных экономических зон на приграничных территориях; выделение бюджета развития области для адресной инвестиционной и кредитной поддержки крупных и средних предприятий; внедрение современных производственных информационных систем, систем бухгалтерского учета, финансов, страхования и др.; создание новых конкурентоспособных производств.

В Липецкой области реализация промышленной политики связывается с осуществлением перехода от моноотраслевой структуры промышленности к развитию производств с более высокой долей добавленной стоимости; созданием современных промышленно-производственных комплексов, отвечающих мировым стандартам, способных обеспечить высокотехнологичные производства по выпуску продукции глубокой промышленной переработки; привлечением малого бизнеса к совместной работе с крупными предприятиями, в том числе на основе аутсорсинга и субконтрактации; развитием сети бизнес-инкубаторов (технопарков); созданием предприятий, производящих импортозамещающую продукцию.

В фокусе действий органов государственной власти Курской области — меры, связанные с формированием регионального ядра («полюса роста»), основу которого составляет комплекс пропульсивных отраслей индустриального сектора

экономики, к которым отнесены: черная металлургия, стройиндустрия и производство строительных материалов, электроэнергетика, целлюлозно-бумажная промышленность, машиностроение; с развитием предприятий, обладающих потенциалом импортозамещения; повышением роли в экономике региона отраслей и предприятий с высоким внутриобластным мультипликатором; повышением профессионализма в управлении предприятиями.

Нижегородскую область отличает применение программно-целевого подхода, реализуемого посредством разработки и реализации различных государственных программ: повышения конкурентоспособности продукции предприятий, включая подпрограмму повышения качества; формирования социальных основ промышленной политики; развития отраслей ВПК; повышения экспорта и импортозамещения; ресурсосбережения, введения замкнутых технологических циклов, экологически чистых производств и разработки альтернативных источников энергоснабжения и др.

Осуществление промышленной политики Краснодарского края связывается с реализацией комплекса мер, направленных на снижение институциональных барьеров, стимулирование спроса на научно-техническую продукцию, новую технику и технологии; повышение эффективности действующих и формирование новых форм государственной поддержки (финансовых институтов развития); создание особых экономических зон; поддержку развития малого предпринимательства.

В характеристике промышленной политики, реализуемой властями Ростовской области, заслуживают внимания меры по снижению негативных последствий от вступления России в ВТО, значимых для индустриального сектора экономики; организации работ по аттестации предприятий на соответствие международным стандартам Системы менеджмента качества серии ISO-9000; формированию и нормальному функционированию отраслевых ассоциаций предприятий; созданию финансовых институтов, стабилизирующих ситуацию на ключевых для региона рынках и др.

Меры промышленной политики Свердловской области призваны обеспечить: завершение инновационного обновле-

ния традиционных отраслей с целью закрепления и расширения конкурентных преимуществ региона, формирования базы для модернизации индустриального сектора экономики; экологизацию промышленного производства; формирование сектора «новой экономики» в машиностроительном комплексе и обеспечение его приоритетного развития; создание современных высокотехнологических наукоемких производств, основанных на «экономике знаний», выпускающих конкурентоспособную продукцию, соответствующую международным стандартам; выход в секторах «новой экономики» на среднемировой уровень по производительности труда.

Отличительной характеристикой промышленной политики Новосибирской области является сочетание мер общесистемного характера, направленных на формирование среды, благоприятной для развития промышленного бизнеса, и мер фокусированного действия, избирательного для отдельных субъектов индустриального сектора экономики, удовлетворяющих определенным критериям (высокая добавленная стоимость; представители малого и растущего бизнеса; компании, работающие в районах и муниципальных образованиях области, развитие которых соответствует основным стратегическим целям).

Заслуживают внимания реализуемые в этом субъекте РФ меры, призванные обеспечить увеличение бюджетных расходов на инвестиционные цели прорывного характера; налоговое послабление для оборонных предприятий, осуществляющих инновационные процессы; создание системы центров технологического аудита, осуществляющих оценку и мониторинг научных заделов и инновационных разработок, а также сертификацию в соответствии с международными стандартами; развитие интеграционных процессов и создание сетевых организаций; обеспечение доступа инновационных промышленных предприятий и организаций к источникам долгосрочного финансирования за счет приглашения на территорию венчурных фондов, фондов прямых инвестиций, а также путем создания частно-государственного регионального фонда поддержки инноваций и др.

Рассмотрим содержание *региональной кластерной политики*.

Ее *главная цель* — обеспечение опережающего развития и повышение конкурентоспособности экономики и социальной сферы региона на основе формирования и укрепления интеграционных отношений между организациями разных отраслей и видов деятельности, опосредующих развитие и эффективное использование научно-технологического, кадрового, производственного потенциалов субъекта РФ.

Эта цель декомпозируется на следующие подцели и задачи.

1. Совершенствование структуры экономики региона.
 - 1.1. Создание и развитие бизнес-групп, реализующих существующие конкурентные преимущества региона.
 - 1.2. Создание и развитие бизнес-групп, формирующих и реализующих новые конкурентные преимущества региона.
 - 1.3. Формирование и развитие инфраструктурного обеспечения деятельности кластеров.
2. Обеспечение роста конкурентоспособности экономики и социальной сферы региона.
 - 2.1. Развитие и эффективное использование научно-технологического потенциала субъекта РФ.
 - 2.2. Развитие и эффективное использование кадрового потенциала субъекта РФ.
 - 2.3. Развитие и эффективное использование производственного потенциала субъекта РФ.
3. Повышение целостности социально-экономической системы региона.
 - 3.1. Формирование и развитие долгосрочных экономических отношений между организациями различных сфер, отраслей, видов деятельности.
 - 3.2. Формирование и развитие интеграционных связей между организациями, обеспечивающими полный цикл инновационного процесса (исследование — опытное производство — внедрение — использование).
 - 3.3. Обеспечение разнообразия ролей, выполняемых участниками кластеров (органами власти региона, бизнес-структурами, организациями социальной сферы).

Состав субъектов региональной кластерной политики включает наряду с органами государственной власти феде-

рального и регионального уровней органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (т.е. тех муниципальных образований, в которых имеется значительный потенциал кластеризации и реально существуют возможности местных властей влиять на его использование), представителей разных видов бизнеса, являющиеся потенциальными, или реально функционирующими участниками кластерных формирований; институты гражданского общества (бизнес-ассоциации и союзы, торгово-промышленная палата и др.).

Для *региональных и местных органов власти* в составе наиболее значимых *эффектов* выделяются:

- обеспечение ускоренного социально-экономического развития региона, муниципальных образований;
- повышение устойчивости региональной социально-экономической системы на основе формирования и развития интеграционных связей между организациями разных сфер, видов экономической деятельности;
- снижение уровня социально-экономической асимметрии в развитии муниципальных образований региона (при включении предприятий депрессивной территории в состав участников кластеров);
- формирование и развитие структурных элементов «новой экономики»;
- повышение уровня инновационности экономики и социальной сферы региона;
- повышение уровня занятости населения посредством создания бизнес-групп и расширения масштабов их деятельности;
- диверсификация структуры и рост объема экспорта товаров и услуг;
- диверсификация структуры и рост объема импортозамещающего производства;
- рост объема инвестиций, в том числе прямых иностранных, в перспективные сферы и виды экономической деятельности;
- расширение участия малого и среднего бизнеса в реализации кластерных проектов.

Для *организаций* — участников кластеров важны следующие *эффекты*:

- синергетический, связанный с появлением новой интегрированной совокупности предпринимательских структур;
- масштаба, составляющими которого являются обмен информацией, рабочей силой и технологиями между организациями, работающими в одном кластере;
- большей устойчивостью бизнеса как некоторой целостности, поскольку отдельные возмущения во внешней среде могут быть погашены за счет более разнообразной и объемной ресурсной базы;
- доступа участников кластера к современным методам управления и специальным знаниям;
- роста конкурентоспособности продукции и услуг за счет внедрения новых технологий, снижения затрат;
- освоение новых географических и продуктовых сегментов национального рынка товаров и услуг;
- выход на мировой рынок продукции и услуг.

Основные меры кластерной политики рассмотрим, обратившись к современной региональной практике.

Осуществление кластерной политики в Белгородской области связывается с реализацией мер, призванных обеспечить: формирование единого экономического пространства; устранение дифференциации в социально-экономическом развитии муниципальных образований; повышение конкурентоспособности участников кластера за счет внедрения новых технологий, снижения затрат и повышения эффективности наукоемких услуг; расширение доступа к информации о рынках; продвижение продукции и услуг малого бизнеса на рынок крупных предприятий.

В составе мер кластерной политики, реализуемых в Воронежской области, выделяются: формирование условий для эффективного развития кластеров, включая выявление конкурентоспособных кластеров и разработку стратегий их развития; осуществление государственной поддержки инфраструктурных и системообразующих проектов, направленных на повышение конкурентоспособности кластеров; обеспечение эффективной методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки участников кластеров.

Кластерная политика Ростовской области содержит меры, призванные обеспечить: «коммуникации» между участниками кластеров; стимулирование развития в них новых и технического перевооружения существующих производств; создание среды, способствующей развитию кооперационных связей между действующими и потенциальными участниками кластерных формирований; развитие системы подготовки кадров для кластеров.

Состав целей современной научно-технологической политики региона определяется следующим образом.

Главная цель — развитие научно-технического потенциала региона и повышение эффективности его использования.

Эта цель декомпозируется на следующие подцели и задачи.

1. Сохранение и развитие научно-технологического потенциала субъекта РФ.
 - 1.1. Расширение масштабов деятельности, связанной с научными исследованиями и опытно-конструкторскими разработками.
 - 1.2. Обеспечение роста числа организаций реального сектора экономики, занимающихся инновационной деятельностью.
 - 1.3. Установление и развитие устойчивых долгосрочных связей между участниками инновационной деятельности, в том числе посредством институциональных форм пространственной организации инновационной деятельности (инновационные кластеры, технопарки).
 - 1.4. Создание полноценной инфраструктуры региональной инновационной системы и ее развитие.
2. Повышение эффективности использования научно-технологического потенциала субъекта РФ.
 - 2.1. Разработка и внедрение новых передовых производственных технологий.
 - 2.2. Расширение сферы применения передовых производственных технологий.
 - 2.3. Рост числа патентов на полезные модели.
 - 2.4. Увеличение доли инновационной продукции, работ, услуг в общем объеме производства.
 - 2.5. Рост числа технологических и организационных инноваций во всех сферах экономической деятельности.

2.6. Увеличение доли инновационной продукции в экспорте.

Состав субъектов научно-технологической политики включает наряду с органами государственной власти федерального и регионального уровней органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (т.е. тех муниципальных образований, в которых имеется научно-технологический потенциал и реально существуют возможности местных властей влиять на его развитие и использование), представителей бизнеса, являющегося инновационным или ориентированного на переход к инновационному типу развития; институты гражданского общества (бизнес-ассоциации и союзы, торгово-промышленная палата и др.).

Для *региональных и местных органов власти* в составе наиболее значимых *эффектов* научно-технологической политики выделяются:

- повышение уровня инновационности экономики и социальной сферы региона;
- рост конкурентоспособности экономики и социальной сферы региона, их отдельных отраслей и организаций;
- рост производительности труда на основе использования технологических и организационных инноваций;
- освоение и производство новой продукции и услуг.

Для *других организаций — участников научно-технологической политики* в составе *эффектов* выделяются:

- рост производительности труда посредством внедрения технологических и организационных инноваций;
- повышение качества продукции и услуг посредством внедрения технологических и организационных инноваций;
- выход на новые географические рынки, в том числе внешние, посредством внедрения продуктовых инноваций.

Основные меры научно-технологической политики рассмотрим, обратившись к современной региональной практике.

Осуществление этой политики в Московской области связывается с реализацией мер, призванных обеспечить: разработку нормативной правовой базы инновационной деятельности; формирование механизма ресурсной поддержки инновационной деятельности, в том числе с использованием фондов венчурного финансирования; создание благоприятной среды для

инновационной деятельности, привлекательной для инвестиций в научную и производственную сферу экономики; формирование и развитие инфраструктуры инновационной деятельности, способствующей коммерциализации результатов исследований и разработок, их использованию в производстве инновационной и наукоемкой продукции; финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию и внедрению производства новой или усовершенствованной продукции в рамках мероприятий областных целевых программ; предоставление грантов для финансирования создания объектов интеллектуальной собственности и внедрения результатов научно-исследовательских работ в производство; размещение государственного заказа на закупку продукции, созданной в результате инновационной деятельности.

В составе мер научно-технологической политики Воронежской области: разработка и реализация областных научно-технологических программ; формирование областного заказа на прикладные исследования и разработки; совместное финансирование НИОКР за счет средств федерального и областного бюджетов; проведение технологического аудита производственных процессов промышленных предприятий; развитие инфраструктуры региональной инновационной системы, включая технопарки, бизнес-инкубаторы, инновационные промышленные кластеры, учебно-деловые центры, центры трансфера технологий и другие специализированные организации; развитие горизонтальных связей, производственной интеграции и кооперации между участниками инновационной деятельности — промышленными предприятиями, научно-исследовательскими институтами, конструкторскими бюро, высшими учебными заведениями, организациями инновационной инфраструктуры, региональным венчурным фондом — при реализации инновационных проектов; создание и развитие малых инновационных предприятий при научных учреждениях и вузах, стимулирование инновационной деятельности в этих предприятиях и вовлечения инноваций в рыночный оборот.

Поддержка органами государственной власти процессов развития инновационной экономики в Республике Карелия связывается с реализацией двух основных подходов:

- первый — организация с отечественными и иностранными участниками технологических разработок, производств и поставки на рынок конкурентоспособной продукции с опорой на отечественные и зарубежные лицензии;
- второй — поддержка эффективных технологий, основанных на собственных изобретениях и разработках (прежде всего в рамках малого инновационного предпринимательства), которые могут обеспечить высокую конкурентоспособность на узком сегменте рынка.

Заслуживает повышенного внимания состав мер научно-технологической политики Новосибирской области, отличающийся высоким уровнем разнообразия, призванный обеспечить в том числе:

- оснащение научно-исследовательских, инновационных центров и вузов новейшим современным оборудованием и установками, создание центров коллективного пользования;
- формирование условий для предоставления образования, соответствующего современным международным стандартам, на базе интеграции вузов и академических НИИ;
- создание системы центров технологического аудита, осуществляющих оценку и мониторинг научных заделов и инновационных разработок, а также сертификацию в соответствии с международными стандартами;
- поддержку формирования высокотехнологичных кластеров предприятий и организаций;
- организацию в регионе крупной технико-внедренческой зоны, создание сети технопарков;
- участие муниципалитетов городов в пространственном расширении ареалов инновационной деятельности путем создания информационной, организационной и технической инфраструктуры сети инновационных инкубаторов, инновационных специализированных парков за счет средств федерального и регионального бюджетов и венчурного финансирования;
- развитие институтов интеллектуальной собственности, создание межрегионального агентства по интеллектуальной собственности;

- обеспечение доступа инновационных предприятий и организаций к источникам долгосрочного финансирования за счет приглашения на территорию региона венчурных фондов, фондов прямых инвестиций, а также путем создания частно-государственного регионального фонда поддержки инноваций;
- создание специализированного инвестиционного фонда и банка инвестиционного развития с учетом опыта создания таких структур в развитых странах мира;
- создание информационно-вычислительной среды для онлайн-коммуникаций между разработчиками технологических инноваций, консультативными организациями, государственными структурами, бизнесом;
- развитие инфраструктуры внешнеэкономической деятельности, обслуживающей инновационные процессы;
- создание в регионе профессиональных организаций, специализирующихся на разработке квалифицированных бизнес-планов и маркетинговых программ для инновационных проектов, претендующих на финансирование «длинными деньгами» с помощью государственно-частного партнерства;
- расширение «переговорных» инициатив администрации Новосибирской области по привлечению на территорию региона в качестве резидентов технико-внедренческих зон национальных и международных компаний и ТНК, способных ускорить технологическое перевооружение предприятий региона.

Рассмотрим содержание региональной инвестиционной политики.

Ее *главная цель* — обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъекта РФ на основе расширения масштабов и повышения эффективности инвестиционной деятельности, ориентированной на инновационное обновление основных фондов, технологий, человеческого капитала, продукции и услуг.

Эта цель декомпозируется на следующие *подцели и задачи*.

1. Расширение финансовой базы инвестиций, обеспечивающих развитие перспективных секторов, отраслей, хозяй-

ствующих субъектов, реализующих конкурентные преимущества региона.

- 1.1. Обеспечение устойчивого роста частных инвестиций в сферы реализации социально-экономических интересов государства и муниципальных образований.
- 1.2. Формирование в регионе институтов развития (инвестиционного фонда, венчурных фондов и др.), ориентированных на поддержку наиболее значимых инновационных проектов.
- 1.3. Содействие мобилизации средств населения институциональными инвесторами.
- 1.4. Обеспечение роста инвестиционного компонента в бюджетном финансировании предприятий и организаций.
- 1.5. Создание необходимой законодательной базы для надежной защиты вкладываемых средств и снижения инвестиционных рисков.
2. Повышение эффективности инвестиционной деятельности.
 - 2.1. Содействие созданию и развитию экономико-организационных форм, реализующих долговременные связи между организациями, реализующими креативный потенциал (вузами, НИИ, КБ), и субъектами реального сектора экономики.
 - 2.2. Создание условий для развития системы консалтинговых услуг и информационных коммуникаций.
 - 2.3. Расширение возможностей получения инвесторами достоверной информации об организациях-реципиентах.
 - 2.4. Создание равных конкурентных условий хозяйственной деятельности всем инвесторам независимо от формы хозяйствования.
 - 2.5. Упрощение процедур согласования и получения разрешительной документации.
 - 2.6. Формирование и развитие инфраструктуры инвестиционной деятельности.
 - 2.7. Содействие внедрению хозяйствующими субъектами эффективных инструментов менеджмента.
 - 2.8. Повышение уровня разнообразия форм, методов и инструментов государственного управления инвестиционной деятельностью.

Состав субъектов инвестиционной политики включает наряду с органами государственной власти федерального и регионального уровней органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (т.е. тех муниципальных образований, в которых имеется инвестиционный потенциал и реально существуют возможности местных властей влиять на его развитие и использование), инвесторы (российские и иностранные), организации — реципиенты инвестиций, институты гражданского общества (бизнес-ассоциации и союзы, торгово-промышленная палата и др.).

Для *региональных и местных органов власти* в составе наиболее значимых *эффектов* инвестиционной политики выделяются:

- рост доли региона в общероссийском объеме инвестиций в основной капитал;
- увеличение налоговой базы и на этой основе — доходов регионального и местных бюджетов;
- повышение уровня доходов и занятости населения;
- рост конкурентоспособности региональной экономики и ее отдельных отраслей;
- улучшение состояния окружающей среды.

Для *частных инвесторов* в составе *эффектов* реализуемой инвестиционной политики:

- снижение инвестиционных рисков;
- уменьшение транзакционных издержек, связанных с процессами размещения инвестиционных ресурсов;
- повышение доходности инвестиций.

Для *предприятий и организаций, являющихся реципиентами инвестиций*, основными *эффектами* являются:

- расширение финансовой базы обновления факторов производства;
- увеличение функционирующего капитала и повышение его доходности;
- рост конкурентоспособности продукции и услуг;
- освоение новых сегментов национального и мирового рынков товаров и услуг;
- снижение транзакционных издержек, связанных с процессами поиска и привлечения инвестиционных ресурсов.

Основные меры инвестиционной политики рассмотрим, обратившись к современной региональной практике.

Обратимся к Белгородской области, которая по оценке рейтингового Агентства «Эксперт РА» является регионом, имеющим одновременно стабильный и качественный инвестиционный климат. Осуществление в этом регионе инвестиционной политики связывается с реализацией мер, обеспечивающих: формирование в качестве приоритетных объектов инвестиций зон опережающего развития, отличающиеся концентрацией производителей, поставщиков, смежных и вспомогательных производств, научно-образовательных организаций, развитой инженерной, транспортной и рыночной инфраструктурой; формирование бюджета развития области как источника адресной инвестиционной и кредитной поддержки крупных и средних предприятий; создание новых конкурентоспособных производств.

Инвестиционная политика Краснодарского края реализуется посредством мер, призванных в том числе обеспечить: создание благоприятного инвестиционного климата, повышение инвестиционной привлекательности отраслей экономики, инновационной деятельности и сферы образования края; развитие рыночной инфраструктуры, в том числе региональной инвестпродвигающей и инвестиционной банковской сетей; развитие механизмов частно-государственного партнерства, позволяющих оптимально распределять ресурсы, риски и выгоды при реализации совместных проектов между государством и частным сектором; совершенствование системы продвижения конкурентных преимуществ Краснодарского края и целенаправленного привлечения потенциальных инвесторов на основе использования передовых маркетинговых технологий.

В составе мер инвестиционной политики Ярославской области:

- формирование узнаваемого и притягательного для внешнего окружения имиджа региона и его предприятий, создание и PR-продвижение ярославских брендов;
- расширение состава «точек инвестирования» — инвестиционных проектов, подготовленных площадок, продаваемых объектов недвижимости и предприятий;

- стимулирование инновационной кооперации бизнеса и науки внутри региона;
- диверсификация инвестиций, поступающих от иностранных инвесторов, в пользу прямых вложений;
- генерирование межрегиональных проектов в рамках ЦФО и совместных проектов с соседними регионами и регионами Северо-Западного федерального округа (в их числе: развитие современных автомобильных магистралей высокой пропускной способности, связывающих центры субъектов Федерации, входящих в ЦФО; развитие специализированных транспортно-логистических центров межрегионального значения; создание в Ярославской, Тверской и Костромской областях «перехватывающих» мощностей по переработке сырья, идущего из северных регионов в центр и на юг России).

В составе мер инвестиционной политики Курской области заслуживают внимания: создание залогового фонда, обеспечивающего гарантии инвесторам; расширение практики установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера; составление инвестиционной карты области, осуществление типологии районов по уровню инвестиционной привлекательности; выделение депрессивных районов области и проведение по отношению к ним политики, направленной на общее оздоровление экономики и создание благоприятного инвестиционного климата; составление инвестиционных паспортов городов, районов области; развитие системы контрактных сберегательных учреждений (государственных и частных страховых компаний, пенсионных фондов), способных к долгосрочному инвестированию; создание системы стимулов привлечения средств населения за счет расширения привлекательных источников их спроса и формирования благоприятного налогового климата; создание инвестиционных институтов (инвестиционных, паевых фондов), направляющих сбережения населения на инвестиционные цели (через операции с ценными бумагами); создание региональных информационных центров, осуществляющих общий экономический, а также инвестиционный мониторинг в области.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каков состав базовых элементов региональной социально-экономической политики?
2. Раскройте суть принципов региональной социально-экономической политики.
3. Назовите цели региональной кластерной, научно-технологической и инвестиционной политики.
4. Дайте характеристику основных задач кластерной, научно-технологической и инвестиционной политики региона.
5. Покажите на примерах взаимосвязь процессов реализации целей кластерной, научно-технологической и инвестиционной политики региона.
6. Дайте характеристику эффектов кластерной, научно-технологической и инвестиционной политики региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бочаров В. П.* Экономическая и управленческая деятельность государства: сферы, уровни, инструментарий / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2008. 556 с.
2. *Бородкина Е. В.* Государственное управление процессами кластеризации социально-экономического пространства региона / Е. В. Бородкина, И. Е. Рисин. Воронеж: ВГПУ, 2011. 158 с.
3. *Голиченко О.* Модернизация и реформирование инновационной стратегии России: проблемы и решения // Вопросы экономики. 2010. № 8. С. 41–53.
4. *Круглякова В. М.* Региональная инвестиционная политика: методологическое, концептуальное, методическое обеспечение. Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2012. 300 с.
5. *Лексин В. Н.* Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становление федерализма и местного самоуправления / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.

6. *Маринец И. Н.* Региональная инновационная политика и инструменты ее реализации // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 16. С. 49–52.
7. *Митрофанова И. В.* Региональная экономика и политика / И. В. Митрофанова, В. В. Батманова. ООН РАН, ЮССРЭ Волг. гос. ун-т. Издательство Волгоградского государственного университета, 2012. 378 с.
8. Региональная социально-экономическая политика: теория, мировая и российская практика / под ред. Б. Г. Преображенского, Ю. И. Трещевского. Воронеж: Научная книга, 2005. 344 с.
9. *Рисин И. Е.* Региональная кластерная политика: концептуальное, методическое и инструментальное обеспечение / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. М.: Русайнс, 2015. 168 с.
10. *Рисин И. Е.* Ключевые задачи научно-технологической политики и подходы к их решению / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский, В. Н. Эйтингон // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 2. С. 134–138.
11. *Швецов А. Н.* Совершенствование региональной политики: концепция и практика. М.: КРАСАНД, 2010. 320 с.
12. *Штульберг Б. М.* Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б. М. Штульберг, В. Г. Введенский. М.: Гелиос АРВ, 2000. 208 с.

СОДЕРЖАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

5.1. ФУНКЦИИ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В системе отношений, определяющих содержание территориального планирования, центральное место принадлежит его функциям. В общем виде *функция представляет собой деятельность, внешнее проявление свойств какого-либо субъекта или группы субъектов.*

Общая функция территориального планирования заключается в обеспечении устойчивого развития региона, его территориальных и функциональных подсистем, поддержании и развитии способности системы:

- достигать запланированных показателей развития в каждом из шести идентификационных пространств;
- поддерживать баланс целей устойчивого развития в разных идентификационных пространствах;
- обеспечивать возвращение региона и его подсистем в исходное состояние во времена кризисов;
- корректировать целевые установки развития в условиях меняющейся экономической конъюнктуры;
- сохранять равновесие в ходе структурных преобразований в рамках каждой из подсистем.

Согласно п. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, территориальное планирование осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования. В действиях указанных субъектов реализуются функции территориального планирования.

Состав функций территориального планирования региона включает следующие:

исследовательская, осуществление которой позволяет выявить конкурентные преимущества региона, основные тенденции его развития, условия согласованной реализации интересов населения территории и государства, направления и характер влияния внешней среды, обосновать миссию и долгосрочные цели территориального развития, обосновать выбор стратегии достижения поставленных целей;

ориентирующая, реализация которой позволяет осуществить позиционирование региона в национальной и мировой экономической среде, определить основные векторы необходимых преобразований в структуре экономики, социальной сфере и управленческой деятельности органов власти региона и на этой основе обеспечить проактивный характер управления;

системообеспечивающая. Ее суть в том, чтобы поставленные цели и выбранные направления территориального развития

обеспечивали, с одной стороны, укрепление единого экономического пространства страны, с другой — сохранение и повышение целостности региона как сложной системы, относительно обособленными элементами которой выступают муниципальные образования;

стимулирующая, осуществление которой предполагает отражение в планах территориального развития приоритета государственной поддержки процессов интеграции региона в национальное и мировое экономическое, образовательное и культурное пространство, инновационных изменений в экономике, перспективных видов бизнеса и точек роста;

контрольная, связанная с разработкой системы индикаторов, необходимых для оценки социально-экономического потенциала региона, уровня его использования, мониторинга результатов реализации избранной стратегии его развития.

Функции территориального планирования определяют состав его целей и задач. В общем виде *цель* — это *желаемое состояние социально-экономической системы*. В соответствии с нормативными документами Российской Федерации главной целью территориального планирования развития региона является обеспечение устойчивого развития территории через формирование правовых инструментов реализации полномочий органов государственной власти.

Применительно к целям территориального планирования необходимо учитывать три их важные характеристики:

- цель обладает свойством эквивалентности, т.е. заданное финальное состояние системы может достигаться различными путями;
- цель имеет как содержание (формулировку, определение), так и количественную характеристику, которая может рассматриваться в качестве индикатора ее достижения;
- цель ограничена в пространственном, временном и функциональном аспектах.

В связи с этим необходимо в процессе территориального планирования формулировать цели в каждом идентификационном пространстве.

В *территориальном* пространстве цель развития региона заключается в эффективном и полномасштабном использова-

нии и сбалансированном использовании природно-климатического, туристско-рекреационного потенциала, земельных ресурсов, максимальном освоении территории для проживания населения, размещения производств и инфраструктуры, выравнивании уровня развития территориальных образований.

Цель территориального планирования в *административном* пространстве — разработка совершенной нормативной правовой базы, формирование «пакета документов» стратегического планирования, создание широкой сети муниципальных центров, оказывающих полный перечень государственных услуг, поддержание спроса на продукцию отечественных, в том числе и региональных, производителей через госзаказ.

Цель территориального планирования в *экономическом* пространстве — обеспечение роста ВРП, производительности труда, производства инновационной продукции, при соблюдении отраслевой диверсификации, сбалансированности производственной и непроизводственной сферы, развитии отраслей, производящих продукцию, спрос на которую мало эластичен по цене и ориентированных на внутрорегиональный спрос. Кроме этого, регионы участвуют в реализации общенациональных целей — производство продукции в рамках доктрины продовольственной безопасности, производство военной продукции для оборонного комплекса страны и т.д.

Цель территориального планирования в *институциональном* пространстве — успешность диалога власти с обществом, в результате чего разрешаются противоречия между формальными и неформальными правилами.

Цель территориального планирования в *организационном* пространстве — в опережающем развитии бизнес-структур, инфраструктуры для ведения бизнеса и проживания населения, жилищного строительства, социальной инфраструктуры.

Цель территориального планирования в *демографическом* пространстве — повышение уровня и качества жизни населения.

Конкретные задачи территориального планирования следуют из определения его назначения в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ч. 1 ст. 9): территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя

из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Соответственно с функциями и целями планирования решается совокупность задач в каждом идентификационном пространстве.

В *территориальном* пространстве задачи планирования заключаются:

- в ориентации субъектов различной институциональной природы на наиболее эффективное и полномасштабное использование природно-климатического потенциала, земельных ресурсов, максимальном освоении территории для проживания населения, размещения производств и инфраструктуры;
- в определении назначения территорий региона, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов;
- в создании условий для реализации пространственных интересов Российской Федерации, региона, муниципальных образований и населения с учетом требований безопасности жизнедеятельности, экологического и санитарного благополучия;
- в создании условий для устойчивого развития территории региона, сохранения окружающей природной среды и объектов культурного наследия;
- в реализации программ социально-экономического развития региона и муниципальных образований, стратегии социально-экономического развития посредством территориальной привязки планируемых мероприятий;
- в обеспечении прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, находящихся на территории региона.
- в определении территорий для формирования зон с особыми условиями использования территорий: охранные зоны

объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, гидрометеорологических станций, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия, водоохраные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны с особыми условиями использования территорий;

- в установлении факторов и границ территорий возможного возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (планирование инженерной подготовки и мероприятий по защите территории);
- в укрупненной оценке территории по степени благоприятности для капитального строительства, наличию ограничений, специфике природных условий и особенностей современного хозяйственного использования территории для выявления зон размещения объектов капитального строительства;
- в оценке благоприятности территории для нового строительства, включая: природно-климатические условия (районирование территории региона по степени сложности природных условий для строительства и комфортности проживания); инженерно-транспортную обеспеченность, размещение планировочных центров, экологическое состояние территории (в том числе зоны техногенного воздействия);
- в обосновании мероприятий по переводу земель или земельных участков из одной категории в другую, изменению их границ при решении вопросов установления вида целевого использования земель, предоставлении земельных участков;
- в определении направлений развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктур регионального значения на основе оценки сложившегося уровня их развития и выделение зон размещения объектов капитального строительства регионального значения.

В *административном* пространстве основными задачами планирования являются:

- разработка нормативно-правовой базы, максимально охватывающей процессы, происходящие в регионе. Нормативно-правовая база должна обеспечивать:

тивная база должна быть адекватна происходящим переменам, а при возможности опережать их;

- принятие документов стратегического планирования, в том числе долгосрочных: стратегия, целевые программы, генеральная схема развития и размещения производительных сил; инвестиционная стратегия (инвестиционные паспорта муниципальных образований); среднесрочных: программа социально-экономического развития; ведомственная программа; краткосрочных: прогноз социально-экономического развития;
- охват планированием всех сфер деятельности перечнем услуг, оказываемых через сеть муниципальных центров услуг, снижающих административные барьеры, способствующих ускоренному развитию бизнеса, привлечения инвесторов в регион;
- активизация деятельности местных производителей со стороны региональной власти посредством проведения государственных закупок на отечественную продукцию, в том числе и регионального производства;
- обеспечение реализации полномочий органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

В *экономическом* пространстве планирование призвано обеспечить решение следующих задач:

- взаимоувязанное развитие отраслей специализации и объектов капитального строительства регионального, федерального и местного значения; обеспечение согласованности региональных интересов с федеральными задачами и иными интересами по использованию территории, создание предпосылок для решения частных задач территориального планирования;
- увеличение совокупного объема производства товаров, работ, услуг; рост стоимости отгруженной продукции; рост ВРП; рост производства инновационной продукции;
- поддержка спроса со стороны населения посредством социальных выплат, своевременной выплаты заработной платы, предоставление бизнес-структурам налоговых преференций;

- эффективное использование факторов производства, выражающееся в росте производительности труда, фондоотдаче, снижении материалоемкости; воспроизводство факторов производства темпами, опережающими их потребление;
- активное развитие отраслей с наибольшей производительностью труда, добавочной стоимостью, развитие отраслей с наибольшим мультипликативным эффектом;
- создание условий для повышения инвестиционной привлекательности региона;
- стимулирование жилищного и коммунального строительства, деловой активности и производства, торговли, науки, туризма и отдыха.

В *демографическом* пространстве основные задачи планирования:

- повышение уровня жизни населения (увеличение заработной платы, создание новых рабочих мест и т.п.);
- повышение качества жизни населения (развитие комплекса социальных услуг в здравоохранении, образовании, культуре, физической культуре и спорте; обеспечение благоприятной экологической обстановки);
- создание условий для положительного сальдо миграционных процессов (строительство центров временного размещения переселенцев, содействие трудоустройству переселенцев и т.д.).
- В институциональном пространстве задачи планирования заключаются:
- в активизации участия общества в процессе разработки нормативно-правовых актов, определяющих формальные правила, через институты гражданского общества, краудсорсинг;
- повышении открытости власти для диалога с обществом, создании условий для участия институтов гражданского общества в принятии решений, поддержке инициатив, необходимых бизнесу;
- усилении положительного влияния культурных и деловых традиций, обычаев на решение задач.

В *организационном* пространстве задачи планирования заключаются:

- в опережающем развитии инфраструктуры для обеспечения жизнедеятельности населения региона, функционирования бизнеса, в том числе создание ОЭЗ федерального и регионального уровня, промышленных и технологических парков, кластеров;
- мониторинге, актуализации и комплексном анализе градостроительного, пространственного и социально-экономического развития территории региона;
- обеспечении реализации мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры региона;
- обеспечении реализации мероприятий по повышению надежности и развитию инженерной инфраструктуры;
- обеспечении реализации мероприятий по развитию социальной инфраструктуры региона.

5.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ ФАКТОРОВ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Важной задачей в системе территориального планирования является определение факторов, обеспечивающих движение региональной системы по траектории устойчивого развития. Именно факторы регионального развития способствуют достижению количественных характеристик плановых показателей.

Совокупность факторов развития региона, которые необходимо учитывать в процессе территориального планирования, целесообразно представить в виде двухуровневой иерархической системы:

- первый уровень — группы факторов, различающихся по возможностям их мобилизации в процессе реализации планов;
- второй уровень — виды факторов, действующих в каждом идентификационном пространстве.

На первом уровне целесообразно выделять факторы по следующим признакам.

Контролируемость. По данному признаку факторы делятся:

- на контролируемые (находящиеся в компетенции руководства региона),
- неконтролируемые (не регулируются органами власти региона). Совокупность неконтролируемых факторов подразделяется на факторы макроуровня (мировые тенденции и условия конкретной страны) и мезоуровня (условия рынка конкретного региона),
- частично контролируемые.

Неконтролируемые факторы сконцентрированы во внешней среде. Контролируемые и частично контролируемые факторы могут быть и во внутренней, и во внешней среде.

Примером контролируемых факторов выступает наличие и развитость инфраструктуры, бизнес-структур, качество регионального менеджмента (уровень образования региональных менеджеров), открытость власти для диалога с обществом и др. Частично контролируемые — население (возрастной состав, доходы, продолжительность жизни, рождаемость, смертность); трудовые ресурсы (квалификация и профессионализм), капитал, предпринимательские способности, инновации, научно-технический потенциал, совокупный спрос и предложение и др. Неконтролируемые факторы — природно-климатические условия, земля и т.п. Заметим, что контролируемость факторов не означает, что способность воздействия на них не ограничена.

Пространственность. По данному признаку факторы подразделять:

- на внешние,
- внутренние.

Источником внешних факторов является внешняя среда в процессе обмена по «открытым каналам» в «открытых» и «частично открытых» подсистемах региона. Источник внутренних факторов — внутренняя среда, представленная территориальными и функциональными подсистемами региона.

Ограниченность. По данному признаку выделяют следующие группы факторов:

- ограниченные,
- неограниченные.

Факторы, поступающие по «открытым каналам» в «открытых» и «частично открытых» системах из внешней среды, не ограничены (инвестиции, трудовые ресурсы). Наряду с этим неограниченные факторы имеются и во внутренней среде (капитал, предпринимательские способности).

Факторы, которые не могут быть дополнительно получены из внешней среды по «открытым каналам», — ограниченные, природа их возникновения различна, но в любом случае они связаны с «закрытостью» какого-либо идентификационного пространства.

Мобильность. По данному фактору следует различать:

- мобильные факторы,
- немобильные факторы.

Мобильные способны перемещаться в пространстве (информация, технологии, предпринимательские способности, население, трудовые ресурсы) как внутри региона (между разными территориальными и функциональными подсистемами), так и поступать в регион из внешней среды по открытым каналам. Перемещение немобильных факторов невозможно либо крайне затруднено, и потери от перемещения не сопоставимы с возможным результатом (земля, природно-климатические условия, геоморфологические условия, леса, реки и др.).

Необходимо отметить, что мобильность и не мобильность факторов носит исторический характер. Причем источниками мобильности или ее ограничения могут выступать естественные, экономические, институциональные и иные причины. Например, технологии, в общем случае относящиеся к мобильным факторам, могут не получить распространения в силу экономических причин (отсутствия финансовых ресурсов), институциональных (отсутствия традиций, навыков напряженного труда на современном оборудовании и негативного отношения к мигрантам) и др. Выявление характера причин, обуславливающих низкую мобильность факторов развития региона, входит в состав задач территориального планирования.

Скорость реагирования:

- «быстро перестраиваемые»,
- инерционные.

Быстро перестраиваемые способны реагировать на изменения внешней и внутренней среды с большой скоростью либо в силу своих свойств, либо из-за отличительных особенностей внешних воздействий. Например, создание ОЭЗ способно привлечь поток инвестиций в относительно короткие сроки.

Инерционные — реагируют на изменения медленно в силу различных причин. Например, население не способно в короткие сроки реагировать на открытие нового предприятия, требующего сотрудников «редкой для региона» квалификации. Открытие крупного фармацевтического завода в регионе, где до этого не требовались инженеры, технологи, фармацевты с подобным образованием и нет профильных учебных заведений, приведет к тому, что либо потребуется время на переквалификацию местных жителей, либо трудовые ресурсы необходимо привлекать из других регионов или из-за рубежа. И то и другое потребует определенного времени.

Второй уровень — виды факторов развития региона в каждом идентификационном пространстве: территориальном, административном, экономическом, демографическом, институциональном, организационном.

К числу основных *территориальных факторов* экономического развития региона относят:

- геоэкономическое положение региона;
- обеспеченность региона минерально-сырьевыми, топливно-энергетическими, лесными, агроклиматическими, водными ресурсами, ресурсы атмосферного воздуха, сельскохозяйственными угодьями, запасами морепродуктов на прилегающей части материкового шельфа;
- географическое положение;
- геоморфологические условия (особенности рельефа);
- геологические и инженерно-геологические характеристики территории (сейсмичность, промерзание, болотистость и т.п.);
- природно-климатические и рекреационные ресурсы.

Существенно для процесса территориального планирования деление территориальных факторов на мобильные (минерально-сырьевые, топливно-энергетические) и немобильные (реки, леса, земля, моря), в том числе абсолютно

немобильные климатические условия, способные оказать влияние на развитие в регионе туризма, отдыха, лечебно-курортной индустрии.

Географическое положение, являющееся одним из важнейших факторов территориального планирования, — немобильный ресурс, характеризующий близость к центральным транспортным развязкам, основным магистралям, по которым осуществляются грузо- и пассажиропотоки, крупным центрам предоставления услуг, потребителям рабочей силы.

В то же время создание объектов транспортной, инженерной, социальной, сервисной и иной инфраструктуры может существенно изменить характер влияния данного фактора на развитие региона. Иначе говоря, влияние немобильности в физическом смысле может быть ослаблено повышением мобильности во временном, экономическом, институциональном смыслах.

Особая группа — экологическая обстановка в регионе, представленная как первичными (ресурсными), так и вторичными (процессными) факторами:

- изменение техногенной нагрузки;
- уменьшение экологического ущерба;
- сокращение вредных выбросов в окружающую природную среду;
- ужесточение экологических нормативов и штрафных санкций за сверхнормативные выбросы и загрязнения;
- сохранение природной среды в рамках стандартов;
- восстановление параметров природной среды.

Административные факторы оказывают влияние на качество выполняемых государственных функций, оказываемых услуг, выполняемых работ, существенно влияют на плановые показатели развития региона и степень их достижения.

Указанная группа факторов включает в себя:

- административно-территориальное устройство, модели муниципального управления, региональную нормативно-правовую базу и т.д.;
- формы организации государственной власти и управления на муниципальном, региональном, национальном и межгосударственном уровнях;

- принятие или корректировку правовых документов, организацию выборов и обновления государственных органов и т.д.;
- социально-политическую стабильность в регионе;
- эффективность системы управления;
- характер отношений между уровнями власти;
- наличие стратегии развития территории и программ социально-экономического развития;
- наличие и объем выполняемых федеральных и региональных программ.

Демографические факторы включают в себя:

количество и состав населения по полу, возрасту, профессиональным характеристикам, уровню образования;

- продолжительность жизни;
- рождаемость;
- смертность;
- показатели здоровья;
- занятость населения;
- уровень пространственной, социальной и профессиональной мобильности;
- качество оказываемых населению социальных услуг, влияющих на здоровье, рождаемость, смертность, продолжительность жизни и в итоге на численность населения региона.

Часть этих факторов является первопричинами, лежащими в основе характеристик населения как фактора развития: социально-экономические факторы (основные системные макроэкономические (национальные, региональные); физиологические (репродуктивное здоровье, здоровье детей и молодежи, здоровье людей трудоспособного возраста); поведенческие факторы (традиции и привычки, характер питания, досуга, порядок употребления лекарств, наличие вредных привычек, регулярность занятий физкультурой и спортом, характер трудовой деятельности, социальная мобильность и активность населения); информационные факторы; институциональные факторы (формальные правила (институты)).

Экономические факторы развития региона представлены различными группами.

По *характеру влияния* они могут быть представлены:

- факторами производства;
- факторами спроса.

К факторам производства относятся:

- объем и структура основного капитала;
- организация экономических ресурсов;
- технологии, технологические знания и навыки;
- внешние источники инвестиций (кредиты, субсидии, субвенции);
- количество и качество природных ресурсов;
- количество и качество трудовых ресурсов;
- предпринимательские способности.

Факторы спроса:

- уровень заработной платы;
- налоговая политика органов власти;
- склонность населения к потреблению (сбережению, инвестированию);
- совокупный спрос со стороны населения, предприятий, органов власти.

При осуществлении территориального планирования целесообразно разделять экономические факторы по *источникам влияния*:

- первичные — ресурсные (численность занятых, основные фонды, инвестиции в основной капитал, технологии, инновации и т.п.);
- вторичные — процессные, характеризующие эффективность использования ресурсов (производительность труда, фондоотдача, энергоемкость; изменение структуры инвестиций и т.п.).

Традиционным классификационным признаком экономических факторов является их *происхождение (источник)*.

По этому признаку выделяются:

- собственные (используемые природные ресурсы, собственные доходы консолидированного бюджета региона и др.);
- привлеченные (централизованные капитальные вложения, капитальные вложения других субъектов Федерации, иностранные капитальные вложения).

Институциональные факторы развития, как правило, не являются объектом территориального планирования, но их необходимо учитывать в процессе анализа сильных и слабых сторон региона, возможностей и угроз во внешней среде.

Как правило, к институциональным факторам относят:

- уровень демократии;
- степень участия общественности в процессе управления развитием территории;
- развитость законодательства;
- уровень социальной дифференциации;
- этические нормы;
- религиозные учения;
- идеологические устремления;
- готовность представителей различных институциональных подсистем региона на самоограничения по экономическим, социальным, экологическим причинам.

Формальные и неформальные правила могут выступать как «двигателем», так и «тормозом» развития территории. Задача органов власти заключается в минимизации негативного их влияния и в усилении положительных аспектов. Важное место отводится информационным ресурсам, которые оказывают влияние на неформальные правила посредством СМИ, информации в научной, публицистической литературе, краудсорсинга и др.

В *организационном* пространстве факторы развития региона, учитываемые в процессе планирования, представлены следующим составом:

- развитость внутрирегиональных бизнес-структур (ОЭЗ регионального и федерального уровня, индустриальные и технологические парки, на территории которых создаются упрощенные условия для ведения бизнеса в совокупности с необходимой инфраструктурой);
- социальная инфраструктура;
- качество социальных услуг;
- жилищное строительство.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. В чем заключается общая функция территориального планирования?
2. Назовите функции территориального планирования.
3. Сформулируйте сущность системообразующей, стимулирующей и контрольной функций территориального планирования.
4. Назовите основные характеристики цели территориального планирования.
5. Обоснуйте цели территориального планирования в территориальном и экономическом пространствах.
6. Назовите состав задач планирования в территориальном и экономическом пространствах.
7. По каким признакам следует различать факторы развития регионов, учитываемые в территориальном планировании?
8. Как различаются факторы по скорости реагирования на изменения внутренней и внешней среды региона?
9. Перечислите территориальные факторы развития региона, учитываемые в территориальном планировании.
10. Какие факторы развития региона, учитываемые в территориальном планировании, относятся к административной группе?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бочаров В. П.* Современное региональное управление: ключевые направления, задачи, инструментарий: монография / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. Воронеж: ВГПУ, 2008. 244 с.
2. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие / под ред. И. Е. Рисина. М.: КНОРУС, 2014. 240 с.
3. *Невейкина Н. В.* Управление устойчивым развитием региона: монография. Воронеж: Научная книга, 2014. 262 с.
4. Политика социально-экономического развития региона: учеб. пособие / под ред. И. Е. Рисина, Ю. И. Трещевского. Воронеж: ВГУ, 2005. 271 с.

5. Региональная социально-экономическая политика: теория, мировая и российская практика: монография / под ред. Б. Г. Преображенского, Ю. И. Трещевского. Воронеж: Научная книга, 2005. 344 с.
6. Региональная схема (план) развития и размещения производительных сил Воронежской области. В 3 т. Воронеж, 2014. URL: <http://econom.govvrn.ru>
7. *Трещевский Ю. И.* Генезис и развитие концепций реактивного управления системами в условиях организационно-экономических инноваций / Ю. И. Трещевский, В. Н. Эйтингон, Д. Ю. Трещевский // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 1. С. 120–131.

МЕТОДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

6.1. ДИРЕКТИВНЫЙ МЕТОД ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Директивное планирование представляет собой процесс разработки планов, обязательных для исполнения участниками экономических процессов. Директивное планирование как основной метод государственного управления экономикой применялось в СССР и социалистических странах Восточной Европы.

Посредством директивных планов центр оказывал прямое воздействие на все звенья и сферы народного хозяйства. Неудачный опыт использования директивного планирования в соцстранах не должен исключать возможности его применения при решении важных общенациональных и региональных социально-экономических задач в настоящее время.

Для его применения в современных условиях, в том числе и на региональном уровне, есть как минимум шесть оснований:

- директивное планирование не является антиподом рынку. Это инструмент, используемый прежде всего самим бизнесом;
- директивное планирование, на протяжении нескольких десятков применявшееся в СССР, продемонстрировало его большие возможности при решении глобальных задач: индустриализации страны, структурном преобразо-

вании производства, создании военно-производственного потенциала и т.д.;

- директивное планирование способно обеспечить быструю мобилизацию ресурсов в сложных социально-экономических ситуациях. В настоящее время они обусловлены прежде всего углубляющимися кризисами на мега- и макроуровне;
- директивное планирование может служить эффективным средством решения задач, имеющих общенациональное, региональное и местное значение. В их числе: охрана окружающей среды, оборона, реализация социальной политики, структурная перестройка экономики;
- наличие в институциональной структуре страны значительного количества государственных предприятий и некоммерческих организаций в различных организационно-правовых формах, а также предприятий с участием государства;
- наличие в составе инструментов государственного регулирования экономики универсальных инструментов, применимых в директивном планировании и даже его предполагающих (государственный заказ, государственные закупки).

Директивность планирования проявляется в наделении планов силой обязательного для всех исполнителей документа. Из директивности планирования вытекает требование строгого соблюдения плановой дисциплины, ответственности предприятий и органов власти и управления.

В связи с этим директивное планирование обеспечивает достаточно высокий уровень контроля за производством и распределением ресурсов.

В классическом варианте директивное планирование предполагает создание специального государственного органа управления экономикой. Решения, принятые указанным органом, для предприятий являются обязательных для исполнения.

В современных условиях для осуществления директивного планирования необходимо участие различных административных структур, наделенных властными и управленческими полномочиями, *в состав задач которых входят:*

- сбор, обработка и анализ информации по макро- и мезоэкономическим показателям;
- разработка планов экономического развития региона на долгосрочную (свыше пяти лет), среднесрочную (на три — пять лет) и краткосрочную (один — три года) перспективу;
- подготовка заданий для всех объектов планирования с составлением графиков их исполнения с разбивкой по времени и доведения их до конкретных исполнителей;
- контроль исполнения директивных распоряжений, сбор и обработка отчетов о хозяйственной деятельности.

Директивное планирование осуществляется посредством установления адресных заданий и распределения необходимых для их выполнения ресурсов среди исполнителей плана.

Директивные планы должны быть детализированы в той степени, которая необходима для их исполнения и соответствующей нормативно-правовой базе страны и региона.

На уровне региона в процессе директивного планирования необходимо обеспечить решение следующих задач:

- взаимосвязь социальных и экономических аспектов развития региона;
- концентрация материальных, финансовых и организационных ресурсов на выполнении приоритетных направлений деятельности;
- комплексный подход к решению проблем социально-экономического развития региона, его территориальных и функциональных подсистем;
- обеспечение возможностей непрерывного перспективного и текущего планирования;
- сочетания отраслевого и территориального подходов;
- сбалансированность показателей использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов;
- координация деятельности предприятий на основе адаптивных механизмов организации, контроля и регулирования экономической, в том числе производственной, деятельности;
- обеспечение реализации планов необходимой системой формальных институтов, осуществляющих прогнозирование.

вание, планирование, организацию и регулирование экономических процессов;

- обеспечение широкого поля для маневрирования действий предприятий в национальном и межрегиональном пространстве на основе повышения гибкости системы планирования;
- методологическая и методическая обеспеченность планирования, учитывающая резервы, инициативу, разнообразие видов деятельности предприятий;
- минимизация организационных затрат на разработку, согласование, утверждение, корректировку, поддержание стабильности плановых показателей;
- четкость формулирования целей, задач, направлений развития региона, качественное использование ретроспективной и прогнозной информации;
- блокирование импульсов к сужению конкурентного поля, формированию условий для развития монополизма, бюрократизма и коррупции;
- расширение инструментария эффективной мотивации производства, обеспечения необходимого качества товаров (работ, услуг);
- наличие необходимого объема технических нормативов.

Объектная база регионального управления, реализуемого с использованием директивного метода планирования, включает казенные предприятия и учреждения (бюджетные, автономные).

Казенное предприятие субъекта Российской Федерации учреждается решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которому в соответствии с актами, определяющими статус этого органа, предоставлено право принятия такого решения. Муниципальное казенное предприятие учреждается решением органа местного самоуправления, которому в соответствии с актами, определяющими статус этого органа, предоставлено право принятия такого решения.

Основными плановыми показателями казенных предприятий являются:

- объем поставок продукции в натуре с указанием ассортимента, требований к качеству, сроков поставки, цен;

- фонд оплаты труда и норматив его уменьшения при невыполнении плана-заказа (увеличение оплаты производится за счет прибыли по установленным нормативам);
- лимит численности работников;
- объем и условия предоставления средств из соответствующего бюджета.

Директивное планирование в регионе сопряжено с реализацией следующих принципов.

Выбор наиболее эффективных путей повышения уровня социально-экономического развития региона. Экономические процессы в рыночной экономике не являются строго детерминированными, многие из них носят стохастический характер, поэтому общий положительный тренд социально-экономического развития страны и ее функциональных подсистем не обязательно распространяется в равной степени на все территориальные подсистемы. Ожидание, когда бизнес-структуры на основе действия рыночных законов достигнут необходимого технико-технологического, организационно-экономического, институционального уровня, может оказаться достаточно продолжительным. В этой связи директивное планирование в части, обеспеченной полномочиями государственных органов, должно всесторонне учитывать результаты развития науки, перспективные инновационные решения, возможности оптимизации материальных и экономических пропорций в регионе.

Совершенствование отраслевых и территориальных пропорций региона. Реализация данного принципа основана на подчинении производственной деятельности предприятий и их объединений (в том числе посредством организационной деятельности органов власти и управления) целям комплексного социально-экономического развития региона. В основе принципа — обоснованное определение приоритетов территориального и отраслевого развития региона, удовлетворение потребностей населения в товарах, услугах (в том числе социальных). Общая направленность совершенствования пропорций — научно-технологическое, инновационное развитие региона, функциональных и территориальных подсистем, использование их естественных конкурентных преимуществ.

Рациональное сочетание отраслевого и территориального развития. Использование данного принципа позволяет конкретизировать ответственность органов управления за планирование и контроль деятельности предприятий, выполнения государственного (муниципального) заказа, плана государственных (муниципальных) закупок. В процессе планирования и контроля за исполнением планов усиливается координация деятельности отраслевых и территориальных органов управления, становится настоятельно необходимым расширение их контактов с предприятиями и институтами гражданского общества. На основе сочетания планов отраслевого и территориального развития становится реальным планирование создания интегрированных производственных, научно-производственных комплексов различного назначения (отраслевых и межотраслевых кластеров, индустриальных парков, технопарков и т.п.).

Активная роль предприятий. На уровне региона нельзя выносить микроэкономические решения, которые должны планироваться и реализовываться на уровне предприятий. Важно обеспечить достаточный уровень автономии предприятия. Следует исходить из того, что органы власти и управления планируют те параметры деятельности предприятий, которые реально необходимы региону, оставляя им максимум возможностей для способов использования выделенных для выполнения плана ресурсов.

Ресурсная обеспеченность. Доведение планов должно подкрепляться выделением под них необходимых ресурсов. В связи с этим директивные планы должны быть сбалансированы по материальным, финансовым и трудовым ресурсам. На уровне региона и его территориальных таксонов необходимо устанавливать четкий порядок разработки балансов материальных, финансовых и трудовых ресурсов. В процессе планирования необходимо четко согласовать: финансовые планы (бюджеты); планы финансирования государственных предприятий; объемы финансирования государственных программ и проектов. В процессе планирования целесообразно учитывать показатели, не планируемые непосредственно, но оказывающие существенное влияние на деятельность предприятий и иных организаций региона. В этой связи необходимо обра-

щаться к комплексу документов стратегического планирования, в которых определяется фактическое и прогнозное состояние ресурсной базы региона.

Институциональная обеспеченность. Государство как собственник предприятия осуществляет управление им через уполномоченные органы. Основная задача этих органов состоит в определении количественных показателей и состава конечного продукта, необходимого для обеспечения жизнедеятельности населения, функционирования государства и развития страны.

Выбор оптимального горизонта планирования. В процессе директивного планирования необходимо рациональное сочетание перспективных (долгосрочных и среднесрочных) и текущих (годовых) планов. Целесообразно разрабатывать годовые планы на основе заданий и экономических нормативов долгосрочных и среднесрочных планов. В то же время необходимо учитывать, что директивное планирование не может изменить стохастического развития экономики в целом. Поэтому текущие, среднесрочные и долгосрочные планы подлежат корректировке по целевым и ресурсным показателям в зависимости от состояния экономической конъюнктуры, изменения стратегических целей развития страны и региона.

Основными формами директивного планирования в Российской Федерации в настоящее время являются государственное (муниципальное) задание и государственный заказ.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финан-

совый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Государственное (муниципальное) задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определенных в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.

Государственный заказ в Российской Федерации — заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов, направленный на удовлетворение потребностей Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований для осуществления необходимых функций и полномочий (в том числе для реализации региональных, федеральных и международных целевых программ).

Например, строительство и ремонт школ, приобретение лекарств для пенсионеров и ветеранов, покупка компьютеров для чиновников, создание и выпуск новых образцов вооружений и военной техники для армии.

В узком смысле государственным заказом называют конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом государственной власти. Например, Правительство Москвы размещает заказ на строительство мини-метро до ММДЦ «Москва-Сити», или Федеральная пограничная служба Российской Федерации размещает заказ на поставку горюче-смазочных материалов для службы автотранспорта.

6.2. ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Индикативное планирование регионального развития представляет собой процесс формирования параметров (индикаторов), характеризующих современное и перспективное состояние региональной социально-экономической системы.

Содержание индикативного планирования заключается в обосновании целей, задач, направлений и методов реализации государственной социально-экономической политики.

В то же время индикативное планирование является формой организации взаимодействия органов власти и управления различных уровней с иными институциональными подсистемами общества: бизнесом, домохозяйствами, институтами гражданского общества в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития.

Индикативные планы позволяют соединить в едином документе концепции социально-экономической политики государства, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, систему экономических регуляторов. Индикативные планы используются для координации инвестиционной и производственной деятельности государственного и частного секторов экономики.

В историческом плане индикативное планирование связано с развитием концепции макроэкономического дирижизма, активно разрабатывавшегося в середине прошлого столетия Ф. Перру.

Концепция индикативного планирования была изложена Ф. Перру в книге «Экономика XX в.» (1961) и подготовила основу французских «больших проектов» 1960-х гг. по радикальному обновлению атомной энергетики, самолетостроения, созданию космических технологий, информатики, преодолению исторической традиции оттягивания гипертрофированным Парижским регионом ресурсов провинции.

Размещение государственных и стимулирование частных инвестиций, крупномасштабные программы развития дорожной инфраструктуры — от национальных скоростных магистралей до разветвленной сети муниципальных шоссе, создание на периферии «полюсов научно-технического роста» вокруг «больших проектов» и университетских центров способствовали региональному выравниванию, «устройству территории» Франции.

Во Франции появилась группа экономистов, критически воспринимавшая неоклассические и кейнсианские теоретические позиции и акцентировавшая внимание на исследовании поведения не индивидуальных экономических субъектов, а социальных групп и их взаимоотношений в процессе воспроизводства. Такой подход сделал необходимым учет экономиче-

ских и институциональных аспектов общественных отношений и дал основание называть их «социологическим» направлением институционализма.

На формирование этих идей определенное влияние, безусловно, имело традиционное для французской политической экономии внимание к проблемам государственных финансов, распределения и перераспределения доходов между различными классами, социальными слоями и группами, что неизбежно придавало экономическим исследованиям социологическую окраску. Основываясь на этой традиции, представители социологического направления включали в свой анализ не только чисто экономические процессы, но и другие элементы общественной жизни — социальное неравенство, взаимоотношения с окружающей средой, особенности человеческой природы, считая, что только такой комплексный подход позволяет понять сущность экономического механизма. Поэтому «общая экономическая теория» не может ограничиться лишь трактовкой закономерностей рыночного хозяйства, анализом спроса и предложения как факторов, обеспечивающих равновесие, но должна включать в себя и вне рыночные отношения между социальными структурами, что своим поведением формируют экономическое пространство.

Концепция нашла практическое применение в реализации государственных планов экономического развития во Франции, определивших национальное своеобразие государственного регулирования во Франции. Впоследствии индикативное планирование получило распространение в большинстве стран с развитой рыночной экономикой.

К наиболее существенным особенностям индикативного планирования в его классическом варианте были:

- возложение на государство задач воздействия не только на конъюнктуру и совокупный спрос, но и на структуру экономики;
- использование в планировании и механизмах государственного регулирования, основанного на «макрорешениях».

Индикативные планы как макрорешения основывались на совокупном прогнозе, касающемся разного рода действий и реакций, часто несовместимых, со стороны других единиц,

входящих в национальное хозяйство как сложную единицу. Инстанция, принимающая решения (Генеральный комиссариат по планированию, созданный в 1946 г.), делала ставку на структуру некоторого совокупного количества, на достижение посредством доминирования совместимости планов различных экономических субъектов.

Основой индикативного планирования являются направления, цели и задачи развития региона.

Центральное понятие системы индикативного планирования — *индикатор* — *интегральный показатель*, определяющий качественные и количественные характеристики социально-экономических явлений и процессов, существенных с точки зрения достижения целей и решения задач регионального развития.

Среди индикаторов социально-экономического развития наиболее часто используются показатели, характеризующие:

- динамику и структуру экономики;
- состояние финансов;
- показатели денежного обращения;
- состояние рынка товаров и услуг;
- динамику цен;
- занятость;
- уровень жизни населения;
- внешнеэкономическую деятельность.

Взаимосвязанная и внутренне сбалансированная система этих показателей (индикаторов) должна дать качественную характеристику социально-экономического развития.

Индикаторы определяют границы, в контексте которых должна развиваться региональная социально-экономическая система. Понятие «индикатор» тесно связано с понятием «показатель». Но в отличие от показателя, определяющего лишь количественное значение некоторого явления, индикатор характеризует и отношение к нему, сигнализирует состояние системы с позиций ее качества. Так, могут быть индикаторы тревоги, индикаторы, характеризующие изменение взаимоотношений с внешней средой, например, индикаторы банкротства предприятия, индикаторы предельных значений базовых параметров социально-экономического развития.

В предельных границах формируется «коридор», в рамках которого принимаются решения об изменении регулятора. Регулятор — это механизм реакции органов власти и управления на значение индикатора.

В отличие от показателя, фиксирующего объективное состояние социально-экономических процессов, индикатор является результатом осмысления перспектив развития региона. Поэтому в процессе индикативного планирования необходимо получить систему индикаторов, отражающих желательное состояние объекта управления. Исходя из этого индикативный план можно определить как «план-прогноз».

В рамках индикативного плана органы власти и управления прогнозируют перспективы развития, обусловленные состоянием конкуренции, формированием спроса, предложения.

Современное индикативное планирование регионального развития характеризуется тем, что оно отражает:

- эволюцию экономических отношений на уровне государства;
- демократическое влияние органов власти и управления на предпринимательскую среду;
- координацию интересов региона и его субъектов;
- отказ от патерналистских инструментов в планировании;
- экономическую политику государства, в том числе структурную и промышленную;
- разработку общих продвижений будущего;
- процесс формирования индикаторов развития и мер их достижения;
- ориентацию предприятий частного сектора на выполнение государственно важных задач;
- создание системы макро-, мезо- и микропланирования;
- возможность включения в план контрольных цифр, имеющих информационное значение; государственных заказов; экономических регуляторов (цен, налогов, процентных ставок, материальных нормативов);
- взаимосвязь со стратегическим планированием;
- недопущение крупных диспропорций в региональной экономике за счет налогово-бюджетных и инвестиционных регуляторов.

Региональные индикативные планы учитывают не только состояние экономики региона и функционирующих на его территории хозяйствующих субъектов, но *макроэкономический прогноз*, включающий:

- обеспечение необходимых пропорций воспроизводства на национальном уровне;
- развитие ключевых сфер экономики страны;
- решение социальных проблем в масштабах народного хозяйства страны;
- осуществление общегосударственной инвестиционной и научно-технической политики;
- формирование межгосударственных внешнеэкономических связей;
- создание материальных и финансовых резервов для осуществления целевых программ и локализации чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение национальной безопасности страны и отдельных функциональных подсистем (обороноспособность, продовольственная безопасность, энергетическая безопасность и др.);
- приоритеты инновационного и научно-технического развития (отраслевые и территориальные).

В целях учета состояния макроэкономической политики в процессе регионального индикативного планирования необходимо производить перспективную *оценку следующих основных блоков индикаторов*:

- состояние экономики и общества в сопоставлении с мировыми тенденциями, рыночной конъюнктурой и возможными направлениями развития;
- макроэкономические, демографические, социально-экономические, научно-технические прогнозы;
- прогнозы и планы размещения производительных сил;
- направленность ценовой, антиинфляционной, налоговой, финансово-кредитной, антимонопольной политики;
- потенциал развития отраслей, имеющих перспективы роста на национальном и мировом уровнях;
- состояние и планы развития инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры в стране;
- состояние информационных ресурсов.

На региональном уровне необходимо осуществлять прогноз по следующим индикаторам:

- объем и динамика валового внутреннего продукта;
- изменения цен на потребительском рынке;
- объемы отгруженных товаров (работ и услуг) в разрезе видов экономической деятельности;
- объем инвестиций по источникам финансирования;
- объем инвестиций по видам экономической деятельности;
- динамика оплаты труда;
- прибыль хозяйствующих субъектов (консолидированный финансовый результат);
- экспорта и импорт товаров и услуг;
- основные показатели консолидированного бюджета региона.

При индикативном планировании целесообразно использовать обоснованную Ф. Перру концепцию гармонизированного экономического роста. Суть концепции заключается в том, что макроэкономическая политика роста должна стремиться, опираясь на эффект доминирования, гармонизировать имеющуюся отраслевую, территориальную и социальную структуру, добиться лучшего распределения ресурсов и доходов.

В связи с этим структурная политика неизбежно носит избирательный, селективный характер. Отсюда особое внимание необходимо уделять «полюсам роста» — доминирующим сложным экономическим единицам (отраслям, административно-территориальным образованиям, предприятиям и их объединениям).

Одной из базовых категорий в теории Ф. Перру является «экономическая структура». Она представляет собой совокупность связей, систему отношений между простыми и сложными экономическими единицами, которые группируются в определенных сочетаниях. Эти структуры достаточно устойчивы, мало зависят от конъюнктурных и циклических колебаний товарных потоков и цен, слабо поддаются попыткам их сознательной смены, поскольку является результатом предыдущей и текущей коллективной деятельности: конкуренции, конфликтов, сотрудничества. Эти структуры трудно найти в виде четких ста-

тистических показателей, но они присутствуют в форме воздействия на те величины, которые подлежат учету.

Характерной чертой «экономической структуры» является неравенство составляющих ее единиц, которые делятся на доминирующие и подчиненные. Если в неоклассической модели совершенной конкуренции взаимодействуют равноправные экономические субъекты, которые, ориентируясь на единую цену и величину своих расходов, выбирают приемлемый объем производства, то в «экономических структурах» существенную роль играет элемент принуждения со стороны доминирующих единиц, которые навязывают другим свои условия соглашений или сотрудничества. Доминирующие единицы влияют, частично или полностью подчиняя себе менее активные элементы структуры путем манипулирования информацией и ресурсами, которые ограничивают или поставляют с выгодой для себя. В результате происходит деформация экономического пространства, в котором наблюдается своеобразная кристаллизация вокруг полюсов влияния и образования системно организованных совокупностей, которые Ф. Перру называет макроединицами.

В макроединице центр принятия решений имеет возможность влиять на намерения и планы подчиненных элементов таким образом, чтобы обеспечить наибольшую эффективность всей группы. Внутри макроединицы меняется характер конкуренции. Она становится более организованной и целенаправленной, решая задачу не обеспечения максимальной прибыли каждой фирмы, а максимизации совокупного дохода макроединицы. Сокращение расходов на проведение стихийной и агрессивной конкурентной борьбы повышает эффективность деятельности группировки в целом.

Национальное хозяйство является совокупностью взаимодействующих макроединиц, в которой организующую роль центра, принимающего решения, выполняет государство в лице органов власти и управления соответствующего уровня. Задача центра — с помощью распространения информации и принуждения ввести соперничество между группами в контролируемое русло, поддерживая соотношение сил, в наибольшей степени отвечающее интересам общества.

Важнейшей функцией государственного регулирования является восстановление и поддержание равновесия, которое нарушается попытками той или иной социальной группы изменить соотношение сил в свою пользу. Предприниматели стремятся увеличить прибыль путем повышения цен, рабочие требуют увеличения заработной платы. Механизм денежного и кредитного обращения реагирует на это нарушением сложившейся сбалансированности, проявлением чего становится инфляция. В такой ситуации экономические субъекты начинают приспособлять свои намерения и планы к новым параметрам, восстанавливая равновесие на новом уровне.

Эффект доминирования проявляется в асимметрии отношений экономической и социальной власти между фирмами, регионами и их подсистемами. В соответствии со взглядами Ф. Перру эффект доминирования оказывает решающее влияние на гармонизированные экономическим ростом социально-экономические системы, обеспечивая развитие *среды распространения результатов, полученных «полюсами роста»*. Органы власти и управления могут гармонизировать структуру экономики, опираясь на развитие доминирующих единиц, распространяющих положительные эффекты на другие подсистемы административно-территориальных образований.

Из числа отраслей в качестве «полюсов роста» выбираются те, которые развиваются быстрее, чем экономика в целом, и наиболее способствуют НИОКР и массовым нововведениям в будущем. Полюс роста вызывает также эффект *кластеризации*, объединяя взаимосвязанные виды деятельности, которые получают дополнительную выгоду от факта расположения в одном месте.

При осуществлении индикативного планирования необходимо использовать положения, разработанные Дж. Фридманом для характеристики территорий (не обязательно административно-территориальных образований) по признаку «наличие и распространение передовых отраслей экономики». По данному признаку Дж. Фридман выделил четыре типа районов.

Районы-ядра, в которых концентрируются передовые отрасли экономики и соответственно имеются высокие потенциальные возможности для нововведений. Эти районы могут быть выделены на всех уровнях — от глобального до локально-

го: мировые, общенациональные, районные центры. В мировом масштабе к этим районам Фридман относил Западную Европу и Восточное побережье США.

Растущие районы по своему положению являются периферийными по выделенному признаку. Однако соседство с районами-ядрами дает им стимулы роста. К этому типу относятся районы нового промышленного строительства на базе интенсивной разработки природных ресурсов и так называемые «коридоры развития». Они расположены между крупнейшими экономическими центрами, интенсивные связи между которыми формируют районы этого типа.

Районы нового освоения располагаются на территориях, где осваиваются и заселяются ранее неиспользовавшиеся земли. Например, хозяйственное освоение Амазонской низменности со стороны Колумбии и Бразилии. Главные виды экономической деятельности в районах нового освоения — сельское хозяйство, лесоразработки и добыча полезных ископаемых. Однако в конкретном регионе они могут быть иными.

Депрессивные районы — это периферийные районы со старыми сложившимися поселениями, характеризующиеся неэффективным сельским хозяйством и промышленностью. Потеря первоначальной ресурсной базы (например, из-за истощения месторождений полезных ископаемых), старение индустриальных комплексов приводят к обострению социально-экономических проблем, безработице, росту преступности, снижению уровня жизни и, как следствие этого, к миграции населения в растущие районы.

6.3. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Программно-целевой метод отличают следующие характеристики:

- ориентация на решение проблем комплексного характера;
- наличие стратегического компонента;
- планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей;

- концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов социально-экономического развития систем, обеспечивающего их продуктивную адаптацию к условиям внешней среды и развитие;
- обязательность экономической оценки эффектов управления.

Основной инструмент программно-целевого метода — программы.

Программа в самом общем смысле слова означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, связанных общностью решаемой проблемы.

Логическая схема формирования программ выражается формулой: «цели программы — пути достижения программных целей — средства, необходимые для практической реализации путей».

Для программ характерна высокая степень интеграции видов деятельности и исполнителей, которая проявляется в следующем:

- временное организационное единство участников до реализации программы;
- интеграция видов деятельности и организаций на всех этапах — от построения программы до окончательной ее реализации;
- строгая субординация целей с ясно выраженным служебным характером всех промежуточных целей;
- моноцелевой характер программы — выполнение единой цели;
- наличие единого общего сценария для выполнения программы, высокая степень концентрации мероприятий, альтернативные возможности и др.;
- самостоятельное финансирование;
- наличие специального органа по управлению программой со всеми правами, полномочиями, несущего полную ответственность за ее осуществление.

Для программной проработки на общегосударственном уровне определены *проблемы*, оказывающие глобальное влияние на динамику развития экономики страны и связанные с ре-

ализацией регионального разреза государственной экономической политики. В их числе:

- освоение пионерных районов промышленного развития;
- вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
- изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки;
- формирование полюсов (зон, технополисов, крупных объектов и т.д.) экономического роста, имеющих принципиальное значение для создания эффективной структуры экономики страны (как отраслевой, так и территориальной);
- осуществление необходимой санации предприятий, продукция которых направляется на удовлетворение общегосударственных нужд;
- создание и развитие объектов зональной, межзональной и магистральной инфраструктуры;
- создание и развитие объектов науки и научного обслуживания в регионах, обеспечивающих реализацию стратегических направлений исследований и крупных комплексных научно-исследовательских межрегиональных программ;
- смягчение региональных диспропорций в уровне жизни, оказание помощи населению депрессивных регионов;
- реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения, а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов экологических проблем регионального характера (катастроф техногенного характера и т.д.).

На уровне регионов разработка и реализация программ связывается с решением, в том числе таких *проблем*, как:

- создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств — «точек роста», объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкурентные преимущества региона;
- создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития предприятий в регионе на основе: развития законодательной и нормативной базы, направленной на создание «режима наибольшего благо-

приятствования», в первую очередь, для региональных производителей, работающих в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства, включая среднее и малое предпринимательство; создания благоприятного инвестиционного климата в регионе;

- развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения.

На уровне муниципалитетов использование программно-целевого метода планирования связывается с решением следующих *проблем*:

- ликвидация диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, реализующих локальные воспроизводственные циклы (предприятия сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объекты местной производственной и социальной инфраструктуры и т.д.);
- содействие развитию малого предпринимательства;
- комплексное совершенствование местной законодательной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории, и создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;
- развитие объектов рыночной инфраструктуры местного значения;
- развитие социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений и т.д.;
- содействия занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы и др.

Развитие экономики регионов в современных условиях актуализирует постановку новых проблем, решение которых связывается с использованием программно-целевого метода. В числе таких *проблем*:

- кластеризация социально-экономического пространства регионов, обеспечивающая их инновационное развитие;
- развитие импортозамещающих производств;

- диверсификация экспортного производства;
- освоение новых сегментов мирового рынка товаров и услуг;
- развитие международного инвестиционного сотрудничества;
- снятие устойчиво воспроизводимого дисбаланса между расходными обязательствами органов регионального и местного самоуправления и доходными возможностями субфедеральных и местных бюджетов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какие основания имеются для директивного планирования в макро- и мезоэкономических рыночных системах?
2. На основе каких принципов целесообразно осуществлять директивное планирование в регионе?
3. Что представляют собой государственное (муниципальное) задание и государственный (муниципальный) заказ?
4. Какие явления и процессы отражает современное индикативное планирование регионального развития?
5. По каким индикаторам необходимо осуществлять прогноз на региональном уровне в процессе индикативного планирования?
6. Назовите специфические характеристики программно-целевого метода регионального планирования.
7. Назовите основные проблемы развития субъектов РФ, решение которых связывается с разработкой и реализацией государственных региональных программ.
8. Решение каких новых проблем регионального развития должна обеспечить разработка и реализация государственных программ?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бочаров В. П.* Современное региональное управление: ключевые направления, задачи, инструментарий: монография / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. Воронеж: ВГПУ, 2008. 244 с.

2. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие / под ред. И. Е. Рисина. М.: КНОРУС, 2014. 240 с.
3. *Кузьбожев Э. Н.* Индикативное планирование в регионе (обоснование рациональной отраслевой структуры экономики): учеб. пособие / Э. Н. Кузьбожев, М. А. Смирнов, Д. А. Чулаков. Курск: Курский государственный технический университет, 2010. 176 с.
4. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2012. 577 с.
5. *Рисин И. Е.* Программно-целевое управление развитием муниципального образования / И. Е. Рисин, О. Ф. Шахов. Воронежский государственный университет, 2007. 100 с.
6. *Сироткина Н. В.* Индикативное управление промышленными предприятиями в инновационной среде: теория, методология, практика. Воронеж: Научная книга, 2008. 322 с.
7. *Стефанов Н.* Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика / Н. Стефанов, К. Симеонов, К. Костев, С. Качаунов. М.: Прогресс, 1975. 198 с.
8. *Трещевский Ю. И.* Теоретико-методическое обоснование механизма управления регионами России в условиях асинхронности их развития / Ю. И. Трещевский, А. И. Щедров // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: экономика и управление. 2011. № 2. С. 104–113.
9. *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо, 2008. 864 с.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА — ИННОВАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1. ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В СОДЕРЖАНИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

В изучении общего, присущего стратегическому планированию развития разных экономических систем (в их числе — коммерческие организации, национальная, региональная, муниципальная экономика) имеется значительный теоретический задел.

И. Ансофф, один из первых разработчиков концепции стратегического управления (планирование является одной из функций управления), связал его появление с необходимостью ориентации экономической системы, являющейся объектом управления, не на существующие условия, а на те, которым еще только предстоит сложиться. Отсюда постановка перед управлением задач предвидения возможных изменений внешней среды, определения и обеспечения стратегической позиции, позволяющей обеспечить будущую жизнеспособность экономической системы.

Методологическую основу предложенной И. Ансоффом трактовки роли стратегического управления образуют следующие положения:

- объект управления определяется как открытая система;
- поведение объекта управления детерминировано в первую очередь внешним окружением, где находятся главные источники его успеха;
- ключевой предпосылкой эффективного функционирования и развития объекта управления выступает способность управления обеспечивать его продуктивную адаптацию к изменяющимся внешним условиям;
- стратегическое управление призвано адекватным образом отреагировать на факторы неопределенности и риска, присущие внешней среде;
- поддержание динамического равновесия объекта управления, т.е. соответствия параметров его «входа» и «выхода» изменяющимся условиям окружающей среды предполагает, что само управление обладает адаптационными свойствами.

Особое внимание И. Ансоффом уделено стратегическому планированию, его отличиям от долгосрочного планирования. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста.

В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции.

Следует учитывать, что, поскольку будущее предсказать практически невозможно и экстраполяция не работает, необходимыми инструментами стратегического планирования оказываются сценарный и ситуационный методы, пригодные для решения неструктурированных и слабоструктурированных проблем.

К неструктурированным относят проблемы, которые выражены главным образом в качественных признаках и характеристиках и не поддаются количественному описанию и числовым оценкам.

К слабоструктурированным относят проблемы, которые содержат как качественные, так и количественные элементы. Причем неопределенные, не поддающиеся количественному анализу зависимости, признаки и характеристики имеют тен-

денцию доминировать в этих «смешанных» проблемах. К ним относится большинство наиболее сложных задач экономического, политического, технического характера.

Принципиальное значение имеет и установленная И. Ансоффом связь стратегического планирования с потребностью в разработке управленческих решений, которые касались бы характера и направлений развития объекта управления в целом.

В составе основных этапов стратегического управления выделяют следующие.

1. Анализ внешней среды для выявления создаваемых ею возможностей и угроз для конкретного объекта управления.
2. Оценку внутренней среды объекта управления для определения ее сильных и слабых сторон.
3. Выявление конкурентных преимуществ объекта управления.
4. Определение миссии объекта управления и формулировку долгосрочных целей его развития.
5. Анализ стратегических альтернатив и выбор стратегии достижения поставленных целей.
6. Реализацию стратегии.
7. Оценку и контроль выполнения стратегии.

Заметим, что этапы 1–5 раскрывают содержание стратегического планирования развития объекта управления.

Анализ внешнего окружения направлен на то, чтобы идентифицировать шансы и риски объекта управления в глобальном и конкретном экономическом окружении на основе выявления возможностей и угроз, создаваемых ее средой. Глобальное окружение задает экономические, социальные, правовые, политические, технологические и географические рамки деятельности объекта управления. Оценка делового окружения позволяет прежде всего определить состав и положение участников ее экономических связей, реализуемые ими интересы, существующие ограничения по ресурсам и емкости товарных рынков.

Осуществление первого этапа связано с рядом принципиальных ограничений. Так, приходится сводить сложный состав объективно существующих переменных среды к меньшему их количеству, формировать представления о ее возможной дина-

мике на основе неполной, фрагментарной информации. Вынужденность таких шагов объясняется вероятностным характером изменений макроэкономических условий, политической ситуации, скачкообразными трансформациями в технике и технологиях производства на основе НТР.

Существенным ограничителем знаний выступает также подвижность самой среды, т.е. скорость, с которой происходят изменения в окружении организации.

Важность полученных на первом этапе результатов в значительной мере связана с тем, что от качества полученных прогнозных оценок зависят возможности обеспечения проактивного, т.е. упреждающего влияния среды, стратегического планирования.

Оценка внутренней среды объекта управления включает исследование факторов, значимых для его современного состояния и перспектив развития. В числе основных факторов: состав и уровень подготовки кадров; состав и структура финансовых ресурсов; имеющийся научно-технический потенциал и др.

Выявленные на этом этапе сильные и слабые стороны объекта управления создают основу для того, чтобы на основе анализа существующих и потенциальных конкурентов определить относительную значимость своих преимуществ и недостатков.

Следующий этап стратегического управления — обоснование миссии объекта управления и долгосрочных целей ее развития.

Следует иметь в виду, что миссия, как и ряд других базовых понятий современного управления, не имеет единого общепризнанного определения. Существует достаточно много толкований этого понятия. Главным в его содержательной интерпретации является указание на отражение в миссии смысла существования объекта управления и роли, которую он хочет играть. На основе миссии формулируются долгосрочные цели объекта управления, определяющие основные направления, в которых он должен развиваться, а в ряде случаев — и рубежи, которых необходимо достичь в определенные интервалы времени.

Следующий этап — разработка альтернатив достижения поставленных целей и выбор стратегии. Стратегия представля-

ет собой детальный всесторонний комплексный план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии экономической системы и достижение ее целей.

В характеристике стратегии продуктивными являются следующие положения:

- стратегия является средством размещения ресурсов;
- стратегия обеспечивает определение условий конкурентоспособности экономической системы;
- стратегия представляет собой систему дифференцированных задач;
- стратегия определяет действия объекта управления по отношению к внешним возможностям и угрозам с учетом присущих ему сильных и слабых сторон;
- стратегия выступает в роли программного документа для всех ее участников.

Выбор стратегии позволяет перейти к этапу ее реализации.

Логически завершающим этапом, осуществляемым в стратегическом управлении, является оценка и контроль выполнения стратегии. Основными задачами контроля являются:

- оценка состояния объекта управления в соответствии с принятыми нормативами или другими эталонными показателями;
- выяснение причин отклонений, если таковые наблюдаются;
- осуществление корректировки, если она необходима и возможна.

Ключевым инструментом осуществления функции контроля является мониторинг процесса и результатов реализации стратегии. Его осуществление сопряжено со сбором, систематизацией и анализом информации о состоянии и динамике развития объекта управления, выявлением соответствия плановых и фактических значений его показателей.

Результаты мониторинга востребованы в обоснованной коррекции значений и состава показателей стратегических и тактических целей развития объекта, выборе (обновлении) мер их достижения.

Выявленные общие характеристики стратегического планирования развития различных экономических систем должны

быть дополнены особенными, отражающими специфику региона. В этой связи обратим внимание на следующее.

Объектом регионального стратегического планирования выступает *социально-экономическая система субъекта РФ*. Ее развернутая характеристика связана с выделением всех отраслей и сфер жизнедеятельности региона, а также протекающих в его границах экономических, социальных, научно-технических процессов, условий и факторов, определяющих их динамику.

Важное значение имеет *институциональный «срез»* объекта управления, содержательная характеристика которого связана с выявлением и оценкой состояния и уровня развития институтов частной и публичной собственности, локальных рынков, действующих на территории региона (труда, капитала, земли и др.).

Необходимо учитывать, что объект регионального стратегического планирования структурно *дифференцирован по административно-территориальной организации* (ее элементами являются муниципальные образования субъекта РФ).

Своеобразием отличается *окружающая среда* региона. В отличие от внешнего окружения любой коммерческой организации она имеет *иерархическую структуру связей* (центр — регионы, регионы — муниципальные образования), определяющих существенные (прежде всего финансовые) условия функционирования и развития объекта управления.

Для ряда регионов в характеристике внешней среды необходимыми являются факторы *геоэкономического и геополитического* положения. Например, регионы Европейской части страны испытывают внешние притяжения объединяющейся Европы, регионы, приближенные к южным границам, — соседних стран СНГ и континентального Китая.

В оценке внутренней среды региона большое значение имеет учет целевых установок и ценностных ориентаций различных групп населения, среди которых следует прежде всего выделить: бизнесменов, работников бюджетной сферы, безработных, лиц, живущих за чертой бедности.

Конкурентные преимущества региона имеют более сложную структуру, чем у любой коммерческой организации. Ее элементами выступают:

- во-первых, конкурентные преимущества региона как целостной системы;
- во-вторых, конкурентные преимущества сфер и отраслей регионального хозяйства;
- в-третьих, конкурентные преимущества отдельных хозяйствующих субъектов.

Естественно, что учет вторых и третьих оправдан, если их развитие и использование способно увеличить конкурентный потенциал региона.

7.2. ПРАВОВАЯ БАЗА РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В характеристике правовой базы регионального стратегического планирования следует отметить, что в соответствии с Указом Президента от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» перспективными направлениями совершенствования системы государственного планирования предусматривается включение в систему государственного планирования долгосрочных стратегий социально-экономического развития на 10–15 лет.

Федеральным законом Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании) установлены правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Установлено, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

Обратим внимание на трактовку в Законе о стратегическом планировании *основных понятий*, отражающих сущность и содержание стратегического планирования:

стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;

целеполагание — определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

планирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

программирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования — деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

система стратегического планирования — механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения;

документ стратегического планирования — документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования;

методическое обеспечение стратегического планирования — разработка и утверждение требований и рекомендаций по разработке и корректировке документов стратегического планирования;

цель социально-экономического развития — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

задача социально-экономического развития — комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития;

результат социально-экономического развития — фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

среднесрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;

долгосрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет;

стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период;

государственная программа субъекта Российской Федерации — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

стратегия социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;

прогноз социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

муниципальная программа — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых меропри-

ятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования;

макрорегион — часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования.

Следует указать на *полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования*:

- определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений Закона о стратегическом планировании, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;
- установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в соот-

ветствии с нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 Закона о стратегическом планировании;

- участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;
- иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные в соответствии с Законом о стратегическом планировании, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законом о стратегическом планировании установлены следующие *принципы стратегического планирования* (ст. 7):

принцип единства и целостности. Означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования;

принцип разграничения полномочий. Означает осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач;

принцип преемственности и непрерывности. Означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее

принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования;

принцип сбалансированности системы стратегического планирования. Означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации;

принцип результативности и эффективности стратегического планирования. Означает, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования;

принцип ответственности участников стратегического планирования. Означает, что участники стратегического планирования несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации;

принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования. Означает, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию;

принцип реалистичности. Означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков;

принцип ресурсной обеспеченности. Означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренные этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования;

принцип измеряемости целей. Означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования;

принцип соответствия показателей целям. Означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

программно-целевой принцип. Означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Законом о стратегическом планировании определен следующий *состав задач стратегического планирования*:

- координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;
- определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития

- Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
 - выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;
 - формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
 - определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
 - координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;
 - организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
 - научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования;

- создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

В соответствии с Законом о стратегическом планировании *участниками стратегического планирования являются:*

на федеральном уровне:

- Президент Российской Федерации,
- Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума),
- Правительство Российской Федерации,
- Совет Безопасности Российской Федерации,
- Счетная палата Российской Федерации,
- Центральный банк Российской Федерации,
- федеральные органы исполнительной власти,
- иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 Закона о стратегическом планировании;

на уровне субъекта Российской Федерации:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации,
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации),
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации,
- исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации,
- контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации,
- иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 Закона о стратегическом планировании.

Законом о стратегическом планировании определен состав документов стратегического планирования.

К документам *стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации*, относятся следующие.

1. Документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, — стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:
 - прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
 - бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
 - прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.
3. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:
 - план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
 - государственные программы субъекта Российской Федерации;
 - схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Следует обратить внимание также на следующие положения Закона о стратегическом планировании:

- к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне;
- проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне;
- в целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также

на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сеть «Интернет»);

- в целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

7.3. ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТРУМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе законов субъекта Российской Федерации, актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с учетом других документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:

- оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
- показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
- ожидаемые результаты реализации стратегии;
- оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;
- иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на 12 и более лет на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Корректировка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период осуществляется в соответствии с решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается на вариативной основе.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период содержит:

- оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;
- оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;
- основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации;
- основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, предусмотренных государственными программами субъекта Российской Федерации;
- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается ежегодно на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на вариативной основе.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период содержит:

- оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;
- основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации;
- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на период реализации стратегии с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:

- этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три — шесть лет (для последующих этапов и периодов);
- цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;

- показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;
- комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;
- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации и порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Если на федеральном уровне утверждена и реализуется государственная программа Российской Федерации, направленная на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, может быть разработана аналогичная государственная программа субъекта Российской Федерации.

Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации разрабатывается в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и основывается на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных Градостроитель-

ным кодексом Российской Федерации и схемами территориального планирования Российской Федерации.

По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Важным элементом системы стратегического планирования является *мониторинг*. В Законе о стратегическом планировании определены его цели и задачи.

Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Основными задачами мониторинга реализации документов стратегического планирования являются:

- сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;
- оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;

- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;
- оценка уровня социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и состояния национальной безопасности Российской Федерации, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;
- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

7.4. РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Становление российской практики регионального стратегического планирования относится ко второй половине 90-х гг. XX в.

Санкт-Петербург, завершив 1 декабря 1997 г. разработку Стратегического плана, стал первым субъектом РФ, сумевшим создать подобный документ.

Отметим, что разработка стратегического плана проходила максимально открыто, с широким освещением в СМИ, привлечением общественности, проведением общегородских конференций. Специально созданное на базе Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» (МЦСЭИ) проектное бюро привлекло к работе ведущих специалистов, политиков, руководителей предприятий, которые проанализировали тенденции развития, сформулировали представление о приоритетных направлениях и предложили конкретные позиции стратегического плана.

Была создана система органов стратегического планирования, которая включала Генеральный Совет и Исполнительный комитет Стратегического плана, Экспертный Совет и методический семинар, тематические комиссии, проектное бюро.

Стержнем организационной структуры управления разработкой плана стали тематические комиссии, обеспечившие создание отдельных частных стратегий. Эти комиссии объединили около 450 человек — чиновников городской Администрации, представителей крупных фирм, ассоциаций и общественных организаций. Комиссии занимались как анализом проблем, так и постановкой целей и формулированием задач и мер по их достижению.

В ходе разработки плана проходило широкое профессиональное и общественное обсуждение. Стратегический план был принят Генеральным Советом Стратегического плана, члены которого подписали Декларацию о дальнейшем участии в реализации Стратегического плана.

Характерные черты Стратегического плана Санкт-Петербурга:

- нацеленность на ключевые направления развития города;
- партнерство при разработке и реализации плана;
- сочетание долгосрочного видения и конкретности немедленных действий;
- постоянство работы над планом.

Разработка стратегий социально-экономического развития других субъектов РФ происходила позднее, преимущественно в период 2005–2007 гг.

Отметим, что появление такой инновации в региональном управлении было инициировано решением Министерства экономического развития Российской Федерации, поставившим перед субъектами РФ задачу разработки Стратегий их социально-экономического развития. Такие Стратегии были разработаны, прошли экспертизу в названном Министерстве и были утверждены законодательными органами государственной власти субъектов РФ в качестве программных документов, определяющих цели, направления и механизмы развития территорий.

Сфокусируем внимание на позитивных моментах практики разработки региональных стратегий.

1. Ряд субъектов РФ предварил разработку стратегий обоснованием миссии региона, что позволило позиционировать его в системах более высокого уровня (национального, мирового), определить наиболее значимые функции в российском и глобальном развитии (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Миссии субъектов РФ

Субъекты РФ	Миссии
Новосибирская область	Миссия Новосибирской области – превращение области в главный инновационный центр на Востоке России, отвечающий вызовам XXI в., в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регион страны
Самарская область	Миссия Самарской области определена как миссия региона «локомотива роста», являющегося опорным центром России на южном и восточном направлениях, реализующего в целях повышения качества жизни населения стратегию инновационного развития в машиностроении, химии, транспортно-логистическом комплексе и являющегося хранителем уникального природного комплекса Самарская Лука
Свердловская область	Миссия Свердловской области видится в сохранении роли региона в качестве «локомотива» развития России, преобразовании в социально ориентированный регион устойчивого процветания, оптимально встроенный в мировое разделение труда
Приморский край	Миссия Приморского края заключается в обеспечении взаимодействия Российской Федерации с АТР за счет ее наиболее продуктивного включения в азиатские рынки товаров, финансов, рабочей силы, технологий и информации
Ростовская область	Миссия Ростовской области – стать управленческим и инновационно-технологическим центром развития Юга России и части Центрально-Черноземного региона, а также части СНГ

2. В обосновании целевых ориентиров и стратегических направлений развития субъектов РФ использован широкий спектр методов, включающий не только SWOT-анализ и экономико-статистический (применены во всех регионах страны), но и инструментарий компаративного и кластерного анализа (Белгородская, Воронежская, Новосибирская, Самарская области), экономико-математического моделирования (Новосибирская область), были получены и востребованы оценки конкурентных позиций местных производителей товаров и услуг на национальном и мировом рынках (Кемеровская, Липецкая, Новосибирская, Свердловская, Ростовская области), возможностей развития межрегиональной кооперации (Ростовская область, Краснодарский край).
3. Стратегии социально-экономического развития регионов содержат комплекс взаимосвязанных стратегических направлений изменений в социально-экономической системе субъектов РФ (табл. 7.2).

Таблица 7.2

Стратегические направления социально-экономического развития субъектов РФ

Субъекты РФ	Стратегические направления развития регионов
Белгородская область	<ul style="list-style-type: none"> ■ обеспечение конкурентоспособности экономики региона за счет перехода к инновационному социально ориентированному типу развития в условиях глобализации российской экономики; ■ становление благоприятной социальной среды и создание условий для эффективной реализации человеческого потенциала и обеспечения качества жизни населения на основе динамичного развития экономики региона; ■ формирование институциональной среды, индуцирующей инновационную активность и привлечение капитала в экономику и социальную сферу

Продолжение

Субъекты РФ	Стратегические направления развития регионов
Новосибирская область	<ul style="list-style-type: none"> ■ рост человеческого потенциала региона, повышение уровня и качества жизни его населения; ■ развитие реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных региональных кластерах; ■ реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное сочетание роста Новосибирской городской агломерации, всемерной поддержки региональных точек роста в других районах области и качественно нового развития сельских поселений; ■ повышение качества регионального управления
Свердловская область	<ul style="list-style-type: none"> ■ развитие человеческого потенциала; ■ завершение инновационного обновления традиционных секторов экономики с целью закрепления и расширения конкурентных преимуществ региона, формирования базы для модернизации промышленного комплекса и экономики в целом; ■ структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития; ■ формирование сектора «новой экономики» в машиностроительном комплексе и обеспечение его приоритетного развития; ■ создание современных высокотехнологичных наукоемких производств, основанных на «экономике знаний», выпускающих конкурентоспособную продукцию, соответствующую международным стандартам; ■ формирование конкурентоспособной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала территории области; ■ формирование гармоничной, социально адаптированной, конкурентоспособной, мобильной личности

Субъекты РФ	Стратегические направления развития регионов
Ростовская область	<ul style="list-style-type: none"> ■ повышение конкурентоспособности экономики области; ■ развитие Ростовской агломерации; ■ повышение устойчивости системы расселения региона; ■ повышение капитализации человеческих ресурсов; ■ обеспечение сбалансированности рынка труда в регионе; ■ улучшение демографической ситуации Ростовской области; ■ улучшение уровня жизни и повышение инфраструктурной обеспеченности
Краснодарский край	<ul style="list-style-type: none"> ■ кардинальное повышение качества и продолжительности жизни, формирование условий и стимулов для развития человеческого капитала; ■ обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста на основе реализации государственной структурно-институциональной политики; ■ создание потенциала опережающего развития края для выполнения функции опорного региона; ■ повышение эффективности государственного стратегического планирования и регулирования социально-экономических процессов в крае на основе формирования систем стратегического управления, оптимизации институциональной структуры, пространственного развития и территориального планирования
Пермский край	<ul style="list-style-type: none"> ■ развитие социальной сферы; ■ осуществление структурных преобразований в экономике края; ■ формирование конкурентной среды и поддержка малого предпринимательства; ■ оптимизация производительных сил; ■ развитие внешнеэкономической деятельности

Окончание

Субъекты РФ	Стратегические направления развития регионов
Приморский край	<ul style="list-style-type: none"> ■ повышение конкурентоспособности базовых секторов экономики и формирование эффективных кластеров; ■ развитие городской агломерации и повышение устойчивости системы расселения; ■ повышение капитализации человеческих ресурсов
Республика Коми	<ul style="list-style-type: none"> ■ развитие инновационной системы; ■ развитие производственной инфраструктуры; ■ социальное развитие; ■ обеспечение общественной безопасности; ■ территориальное развитие; ■ международное и межрегиональное сотрудничество

В ряде субъектов Российской Федерации освоены и другие инструменты стратегического планирования, разработанные ими в инициативном порядке. В их числе — *схема развития и размещения производительных сил региона*.

Одним из первых субъектов РФ, осуществившим разработку схемы развития и размещения производительных сил, стала Свердловская область. Названный программный документ сроком действия до 2015 г. был утвержден постановлением Правительства, союза местных властей, областного союза промышленников и предпринимателей, федерации профсоюзов Свердловской области от 31 декабря 2002 г. № 1481-ПП/12.

В качестве наиболее значимых характеристик процессов разработки и реализации этой схемы необходимо выделить следующие.

1. Проектные материалы прошли обсуждение на научно-практических конференциях регионального и местного уровней: отраслевой раздел — на конференции на тему:

«Методология и практика стратегического планирования социально-экономического развития регионов (отраслевой аспект)» в городе Екатеринбурге и территориальный раздел — на конференциях в управленческих округах (по Горнозаводскому управленческому округу — в городе Нижний Тагил, по Северному управленческому округу — в городе Серове, по Западному управленческому округу — в городе Первоуральске, по Восточному управленческому округу — в городе Ирбите, по Южному управленческому округу — в городе Каменске-Уральском) и в муниципальном образовании город Екатеринбург 25 октября 2002 г.

С учетом замечаний и предложений, высказанных на конференциях, отраслевой и территориальный разделы схемы были уточнены и скорректированы, и на их основе создан итоговый стратегический документ — «Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 г.».

2. В схеме заданы основные параметры развития и размещения производительных сил Свердловской области в целом, отдельных отраслей и муниципальных образований на среднесрочный период и долгосрочную перспективу, обозначены пути достижения намеченных целей, а также направления взаимодействия хозяйствующих субъектов, исполнительных органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления, нацеленные на подъем экономики, повышение социального благополучия населения, улучшение экологической ситуации.
3. В качестве объекта приложения прогнозных оценок и рекомендаций по размещению производительных сил Свердловской области были определены «управленческие округа». Использование такого термина обусловлено тем, что в отличие от используемого в экономической географии понятия «зона», которое применяется относительно территории, достаточно однородной по существенным характеристикам, «управленческий округ» имеет отношение к территории, где заметно выделяются и различаются «ядро» и «периферия».

4. Схема рекомендована в качестве основы при формировании проектов областных государственных целевых программ, прогнозов социально-экономического развития области, программ и прогнозов развития отраслей экономики и территорий, а также крупных промышленных предприятий Свердловской области, ежегодных планов работы Правительства Свердловской области по выполнению Программы Губернатора Свердловской области и по реализации Соглашения между Правительством Свердловской области, Федерацией профсоюзов Свердловской области и Свердловским областным Союзом промышленников и предпринимателей (работодателей).
5. Главам муниципальных образований в Свердловской области было рекомендовано разработать Основные направления развития и размещения производительных сил на период до 2020 г. на территориях муниципальных образований, руководствуясь схемой.

Другим примером является программа «Развитие и размещение производительных сил Республики Татарстан на основе кластерного подхода до 2020 г. и на период до 2030 г.», утвержденная постановлением кабинета министров Республики Татарстан от 22 октября 2008 г. № 763. Она разработана коллективом ученых и специалистов из ведущих научных, производственных, общественных и административных организаций Татарстана, Москвы и других городов под общим руководством Совета по изучению производительных сил Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Российской академии наук.

В этом программном документе дано обоснование перспективной структуры промышленности, АПК, транспорта, строительства, информатики и связи, торговли, образования, здравоохранения.

В 2014 году была разработана и в 2015 г. принята Правительством Воронежской области «Региональная схема (план) развития и размещения производительных сил Воронежской области». Ее практическое значение заключается в определении территориальных таксонов пространственной организации области для принятия управленческих решений по кон-

кретному размещению объектов реального сектора экономики, организаций и учреждений производственной и социальной инфраструктуры.

В качестве главной цели разработки схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области определено обоснование перспективных направлений развития экономического потенциала региона, его рационального размещения и комплексного использования.

При ее декомпозиции выделены следующие основные подцели.

1. Развитие производительных сил региона.
2. Совершенствование пространственного распределения экономических ресурсов.
3. Повышение инвестиционной привлекательности региона.
4. Улучшение занятости трудоспособного населения.
5. Устойчивое развитие процессов экологизации экономической деятельности предприятий реального сектора экономики.

Названные цели декомпозированы на задачи.

- 1.1. Активизация процессов модернизации структуры экономики региона посредством расширения сферы и участников эффективной реализации ее конкурентных преимуществ, а также создания новых, изменяющих традиционную специализацию территории.
- 1.2. Достижение сбалансированности ресурсов (трудовых, материальных, финансовых), мобилизуемых для расширения производства и улучшения структуры валового регионального продукта.
- 1.3. Повышение уровня интеграции хозяйствующих субъектов региона в национальное и мировое экономическое пространство.
 - 2.1. Создание новых «точек» экономического роста на территории региона.
 - 2.2. Формирование производств, обеспечивающих диверсификацию экономики моногородов.
 - 2.3. Развитие перспективных форм пространственной организации бизнеса (экономические кластеры, экономические

- зоны, промышленные округа и др.), использование которых сглаживает пространственную поляризацию в регионе.
- 2.4. Снижение социально-экономической асимметрии в уровнях развития муниципальных образований региона.
 - 3.1. Снижение трансакционных издержек, связанных с размещением новых, расширением и реконструкцией действующих производств.
 - 3.2. Развитие производственной, инновационной и социальной инфраструктуры в регионе.
 - 4.1. Создание новых рабочих мест в трудоизбыточных муниципальных образованиях региона.
 - 4.2. Улучшение состава занятого населения по уровню образования.
 - 4.3. Рост занятости населения в наукоемких видах экономической деятельности.
 - 4.4. Рост занятости населения в «экономике знаний».
 - 5.1. Ввод правил, запрещающих размещение в регионе новых, расширение и реконструкцию действующих производств, не удовлетворяющих в полной мере требованиям экологической безопасности.
 - 5.2. Сокращение числа производств химической, нефтехимической промышленности, черной и цветной металлургии, функционирующих в селитебных зонах городских округов.
 - 5.3. Рост доли производств, отличающихся эффективной экологизацией экономической деятельности.

Заслуживают внимания реализованные разработчиками названной схемы принципы, в составе которых:

принцип стратегической направленности. Состоит в том, что в обосновании целей развития и размещения производительных сил необходимо ориентироваться не только на существующие условия (чтобы оценить стартовые позиции процесса перемен), но и на те, которым еще только предстоит сложиться. Отсюда разработка схемы сопряжена с решением задач предвидения необходимых перспективных изменений структуры пространственной экономики субъекта РФ;

принцип целевой ориентации. Определяет необходимость ориентации разработки схемы на реализацию, во-первых, основных целей социально-экономического развития региона,

во-вторых, не только существующих, но и формирование новых конкурентных преимуществ Воронежской области;

принцип увязки и дополнения элементов действующей в Воронежской области системы стратегического планирования социально-экономического развития Воронежской области (Стратегия, среднесрочная программа социально-экономического развития региона, прогноз развития научно-технологического комплекса Воронежской области). Он предусматривает, что схема развития и размещения производительных сил становится необходимым элементом этой системы;

принцип практической направленности. В его содержательной характеристике важен ряд моментов:

- утверждение схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области является основанием для актуализации действующих в регионе программных документов системы стратегического управления – Стратегии и среднесрочной Программы ее социально-экономического развития,
- утверждение схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области предопределяет обновление целей, направлений и ресурсного обеспечения реализуемых в регионе социальной, структурной, инвестиционной, научно-технологической политики,
- утверждение схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области предопределяет разработку и утверждение рекомендаций о порядке подготовки, представления, рассмотрения и согласования предложений по размещению новых, расширению и реконструкции действующих производственных организаций на территории названного субъекта Российской Федерации;

принцип единства действий разных уровней публичной власти. Этот принцип вводит порядок согласованного действия федеральных, региональных и местных органов власти в процессах разработки и реализации схемы развития и размещения производительных сил на территории Воронежской области;

принцип учета и согласования интересов различных групп участников процессов разработки и реализации схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области:

- органов власти федерального центра, ответственных за реализацию целей и интересов социально-экономического развития страны,
- органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, отвечающих за реализацию целей и интересов региона и его муниципальных образований,
- бизнеса, функционирующего на территории региона,
- некоммерческих организаций,
- профессиональных и иных общественных объединений;

принцип системности. Его реализация призвана обеспечить, во-первых, при разработке схемы развития и размещения производительных сил адекватный учет действия факторов внутренней и внешней среды; во-вторых, взаимное соответствие основных компонентов схемы (целей, направлений, ресурсного обеспечения); в-третьих, организационное единство действия разных механизмов реализации схемы (государственного управления, местного самоуправления, менеджмента организаций);

принцип обеспечения постановки и взаимосвязанной реализации экономических и социальных (включая экологические) целей развития и размещения производительных сил на территории Воронежской области;

принцип ориентации процессов развития и размещения производительных сил Воронежской области на эффективное использование потенциала межотраслевой и межрегиональной интеграции экономической деятельности;

принцип ориентации процессов развития и размещения производительных сил Воронежской области на широкое использование перспективных форм пространственной организации бизнеса (сетевых структур, в том числе кластеров, экономических зон, технопарков, промышленных округов и др.);

принцип обеспечения единства общего (инвариантного для всех регионов страны) и особенного (избирательного для Воронежской области) в механизме реализации схемы развития и размещения производительных сил.

Объективная основа специфического в составе и алгоритмах применения инструментария управления изменениями в развитии и размещении производительных сил Воронежской

области состоит в том, что она имеет особые условия функционирования, структуру и потенциал развития экономики; различаются организационные, кадровые и финансовые ресурсы, которыми располагают государственные и местные органы названного субъекта РФ, осуществляя управление изменениями в его производительных силах;

принцип организации мониторинга процессов и результатов реализации схемы развития и размещения производительных сил. Он определяет потребность в измерении и оценке результатов реализации схемы, выявлении отклонений регулируемых параметров от заданных (ожидаемых), формировании информационной базы, необходимой для принятия управленческих решений по коррекции (совершенствованию) управленческой практики.

Действие принципа сопряжено с разработкой системы индикаторов, адекватно отражающих цели развития и размещения производительных сил в регионе.

Обратим внимание на роль *схемы развития и размещения производительных сил региона как инструмента стратегического планирования.*

Во-первых, она призвана дополнить существующие в регионах страны схемы территориального планирования, которая фиксирует только сложившееся размещение производительных сил. Особенность схемы проявляется в том, что в ней фиксируются новые точки экономического роста, основанные на прогнозных оценках перспективных видов экономической деятельности в регионе, их ресурсного потенциала и формах территориальной организации.

Во-вторых, эта схема позволяет существенно расширить спектр оцениваемых и планируемых параметров экономики региона (от обеспеченности водными ресурсами до климатических зон, благоприятных для земледелия и др.).

В-третьих, схема позволяет выявить существующий уровень рассогласования количественных и качественных характеристик разных видов экономических ресурсов в географических «точках» их размещения и использования. Следовательно, она способна повысить уровень обоснованности решений и мер, призванных преодолеть эту рассогласованность, или хотя бы ее уменьшить.

В-четвертых, схема представляет повышенный интерес для потенциальных инвесторов, которые всегда хотят получить достоверную информацию о планируемых точках экономического роста, о составе и структуре ресурсов, которыми располагают те или иные муниципальные образования.

В-пятых, схема необходима для обеспечения корреспонденции векторов развития производительных сил в России и отдельном регионе, фокусировки внимания федерального центра на перспективных точках экономического роста и формах их пространственной организации, привлекательных и значимых для включения в государственные программы Российской Федерации.

7.5. ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Сравнительный анализ содержания процессов разработки стратегических планов территориального развития в зарубежных странах позволяет сфокусировать внимание на следующих принципиальных моментах.

1. *Профессионализация деятельности по стратегическому планированию*, обеспечиваемая общенациональной и региональными сетями специалистов. Названный принцип реализуется посредством создания структур, концентрирующих высококвалифицированные кадры, непосредственно участвующие в обосновании перспективных направлений и механизмов регионального и местного развития.

Важен акцент на разнообразии институциональных форм их организации. Например, в США органы исполнительной власти на уровне штатов, городов и графств имеют *специальные комиссии или агентства по экономическому развитию*, отвечающие за подготовку целевых программ, предусматривающих повышение качества жизни населения, усиление конкурентных позиций территории. Заметно участие в этом процессе и частных компаний. Известен опыт штата Кентукки, в котором функционирует частная неприбыльная научно-технологическая корпорация, основной целью которой является развитие территории.

В Канаде функционируют *специально созданные профессиональные ассоциации специалистов по экономическому развитию*, члены которых привлекаются к деятельности по стратегическому планированию.

Наряду с ними действуют *создаваемые на местном уровне в рамках общественно-частного партнерства организации*, изначально ориентированные на разработку планов и программ территориального развития. Такие организации:

- расширяют возможности привлечения средств бизнеса и других партнеров для усиления позитивного воздействия на экономическое развитие;
- имея горизонтальную структуру (в отличие от иерархической), способны быстро принимать решения, действовать в привычной для бизнеса деловой атмосфере, в рамках культуры, ориентированной на клиента;
- позволяют членам сообщества (жителям) принимать участие и делиться знаниями и ресурсами, так как их представители входят в правление (совет директоров), что обеспечивает им сильное и эффективное влияние на всю деятельность таких организаций.

Во Франции принцип профессионализации реализуется при создании *публично-правовых межкоммунальных объединений*, одной из задач которых становится разработка проектов в сфере экономического развития.

2. Важную роль в методическом обеспечении стратегического планирования, как одного из этапов стратегического управления, играет принцип, определяющий необходимость его *организации «снизу вверх»* при обеспечении системного единства стратегий, разрабатываемых на разных уровнях власти (муниципалитет, регион, центральное правительство). Его апробация была впервые осуществлена в Голландии.

Несмотря на то что стратегическое планирование территориального развития было инициировано центральным правительством, оно осуществляет лишь общую координацию и финансирование, в то время как реально управляют проектами региональные и муниципальные власти. В этом контексте важно отметить, что общегосударственные программы ориентиро-

ваны на поддержку инициатив снизу, с уровня муниципалитетов и регионов.

3. Достижение эффективности процессов разработки и реализации стратегических планов связывается с действием принципа конструктивного диалога разных групп заинтересованных участников территориального развития — власти, бизнеса, населения, общества (гражданских институтов). В связи с этим принципиально значимым для стратегического планирования становится понятие стейкхолдера — человека или организации, чьи интересы существенно связаны с данной территорией и чьи ресурсы позволяют существенно влиять на ее развитие.

Следует отметить, что если стейкхолдеры вовлечены в цикл стратегического планирования на его ранних стадиях, то велика вероятность поддержки ими ключевых проектов стратегического плана. Важно также их участие в оценке современного состояния внешней среды и в выборе реалистичных стратегических проектов.

Заметим, что в стратегическом планировании территориального развития *важен не только результат* — стратегический план как итоговый документ, но и *процесс его разработки и обновления*, обеспечивающие аккумуляцию знаний, выявление идей и инициатив, достижение общественного согласия.

Учитывая, что регион, муниципальное образование включены в качестве подсистемы в национальную, мировую социально-экономическую системы, каждая из которых имеет несколько групп влияния на территориальное развитие, состав стейкхолдеров отличается высоким разнообразием. Он включает, в частности, федеральные власти, крупный частный бизнес, имеющий производства на данной территории или рассматривающий ее в качестве рынка сбыта, партии, другие общественные организации и др.

4. Повышение вклада населения в разработку стратегического плана связывается с *высоким уровнем разнообразия применяемых инструментов его вовлечения в процессы стратегического планирования*. В их числе: опрос жителей для определения современных ценностей и видения территории в долгосрочной перспективе; *проведение семинаров*

с целью обсуждения и реагирования на результаты проведенного опроса; *разработка и поддержание специального интерактивного веб-сайта* для распространения информации о процессе стратегического планирования и общения с жителями через этот сайт; *тематические дискуссии в режиме онлайн; общение с должностными лицами регионального и местного публичного управления в Интернете (чат); общественные презентации стратегии и программ* ее реализации и др.

Следует отметить, что демократизация процесса стратегического планирования выдвинула перед проектировщиками новые требования. Теперь они должны обладать не только профессиональными знаниями и навыками, но и социальными компетенциями: уметь общаться, договариваться, моделировать сложные дискуссии с местными жителями.

Заметим, что и на стадии реализации стратегического плана обеспечивается контакт с населением. Важным условием его осуществления является открытость и прозрачность информации, что достигается размещением региональных и местных планов в Интернете, вводом организационного регламента, в соответствии с которым чиновники обязаны объяснять любому гражданину (по его требованию) нюансы, связанные с решением тех или иных вопросов территориального и местного развития.

5. Все большее понимание и действие получает принцип, определяющий *опору в развитии территорий на собственные силы, имеющиеся ресурсы*, на уже существующий бизнес. Так, в Великобритании актуализирован императив, согласно которому экономическое оживление лучше всего обеспечить посредством локального развития, нежели экзогенного перераспределения деятельности и ресурсов.

Заслуживает внимания структура мобилизуемых ресурсов и их владельцев, определяющая ключевые сферы фокусирования внимания разработчиков стратегических планов. Например, в США их состав включает:

- развитие школьного обучения, способствующего укреплению предпринимательского духа, углубленному изучению

наук, созданию климата, при котором занятость в предпринимательской сфере рассматривается как наиболее привлекательное решение;

- развитие университетов, стимулирующих создание новых знаний, идей, продуктов и предприятий;
- создание научно-технологического потенциала для поддержки развития инновационных предприятий;
- создание культуры общества, поощряющей высокую инновационную активность и предпринимательство.

Реализация этого принципа связывается также с осуществлением кластерной политики, ориентированной на создание и удлинение региональных цепочек добавленной стоимости за счет использования всего многообразия территориальных ресурсов.

6. В формировании целевой функции стратегического плана важная роль отведена *принципу обеспечения единства экономического и экологического эффектов* в развитии территории. Потребность в такой сопряженности для большинства стран связана в первую очередь с реализацией стратегий устойчивого развития, предусматривающих в том числе сохранение высокого качества окружающей среды.

Ввод экологического компонента обусловил расширение состава индикаторов, используемых в стратегическом планировании. Так, в Великобритании он был дополнен такими показателями, как продолжительность здоровой жизни; дома, непригодные для жизни; выбросы парниковых газов; дни со средним и высоким уровнем загрязнения воздуха; реки хорошего и высокого качества; популяции диких птиц; новые дома, построенные на освоенных землях.

7. Различие регионов по социально-экономическому положению, условиям и факторам развития обуславливает разнообразие принятых и реализуемых стратегий и стратегических планов. В то же время существует и *инвариантный состав стратегических направлений*, который включает:

- распространение передовых технологий и знаний;
- улучшение делового климата;
- стимулирование инвестиций;
- формирование и развитие конкурентоспособных кластеров;

- содействие отраслям с высоким инновационным потенциалом;
- развитие инфраструктуры региона на инновационной основе;
- развитие туризма;
- поддержка занятости и роста квалификации;
- поддержка малых и средних предприятий;
- поддержка основания новых предприятий;
- межрегиональное сотрудничество.

Иными словами, при разработке стратегических планов территориального развития реализуется принцип единства общего и особенного в их содержании.

Инвариантность проявляется и в постановке задач регионального развития. Применительно к ключевому ресурсу территории — предпринимательству — акцент делается на улучшение уровня его конкурентоспособности прежде всего в области передовых технологий, биотехнологии, информационных технологий и телекоммуникаций, поддержку его инновационной составляющей.

Заметим, что совпадают и подходы, выбранные для их решения. Так, развитие инновационного предпринимательства в разных зарубежных практиках связывается с созданием и развитием интеллектуального капитала в вузах, расширением форм взаимодействия бизнеса и высшего образования.

Другая общая задача — развитие внешнеэкономических связей. Ее постановка отражает усиление влияния процессов глобализации. Стремление максимизировать ее выгоды и ограничить негативные последствия для территории привели к необходимости включения в программные документы раздела «международное сотрудничество».

Заметим, что актуализация международного аспекта обусловила применение инструментария международного маркетинга при разработке программных документов территориального развития.

Инвариантный аспект стратегического планирования заметен и в содержании программ территориального развития

в странах, входящих в ЕС. Так, в составе общих целей определены: содействие структурной перестройке и развитию отсталых территорий; содействие развитию и перестройке депрессивных ареалов; борьба с долговременной безработицей и содействие включению молодежи в трудовую жизнь; содействие проведению реформ в аграрном секторе.

Следует обратить внимание и на базовый состав мероприятий, связанных с поставленными целями. Например, достижение первой из названных задач связывается с модернизацией инфраструктуры, поддержкой индустрии, ремесла и услуг для предпринимательства, улучшением использования сельскохозяйственных ресурсов, содействием населению в организации предпринимательской деятельности.

В реализации второй цели акцент сделан на производственных инвестициях для создания альтернативных возможностей занятости.

При этом к основным мероприятиям отнесены: улучшение условий становления и развития производственных видов деятельности через повторное использование промышленных площадок; восстановление окружающей среды и улучшение имиджа ареалов; содействие развитию новых, прежде всего малых и средних предприятий на локальном уровне; улучшение видов транспортной инфраструктуры, существенных для развития экономики и туризма; содействию исследованиям, особенно посредством предоставления оборудования для системы профессионального образования.

8. Разработка стратегических планов сопровождается формированием *системы мониторинга результатов* их выполнения. Она используется в том числе для оценки необходимости коррекции как целевых установок, так и ресурсной базы. В составе основных индикаторов исследователи выделяют:

- уровень занятости, количество новых возможностей трудоустройства;
- условия труда, доходы, в том числе заработная плата, имущественная дифференциация;
- увеличение налогооблагаемой базы;

- удержание развитых компаний и высокообразованных работников;
- усиление кооперации предприятий;
- ослабление «экологических следов», уменьшение загрязнения воды; улучшение качества грунтовых и поверхностных вод;
- свобода доступа к информации об исследованиях и технологиях;
- практика бизнес-использования Интернета;
- научно-исследовательские инвестиции и деятельность, количество исследователей и учреждений, патентная деятельность;
- вновь созданные предприятия;
- количество товарной продукции и услуг;
- растущее импортозамещение;
- увеличение рекреационного и делового туризма;
- повышение доступности органов здравоохранения;
- увеличение иностранных инвестиций;
- финансирование искусства и культуры;
- оценка, высказываемая жителями города, деловыми кругами, СМИ.

Анализируя современную практику стратегического управления в странах ЕС, можно выделить критерии, используемые государственными органами для оценки обоснованности программных документов социально-экономического развития территорий. В их составе:

- ясность стратегического подхода и инновационный характер целей, предлагаемых в ней к реализации;
- осуществимость стратегического плана и соответствие между поставленными целями и доступными ресурсами;
- ожидаемое влияние на модернизацию и диверсификацию региональной экономики, создание долговременных качественных рабочих мест;
- вклад частного сектора в финансирование программы;
- качество регионального общественно-частного сотрудничества в подготовке и реализации программ;
- передаваемость результатов в другие регионы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте характеристику общего в содержании стратегического планирования развития региона.
2. Дайте характеристику особенного в содержании стратегического планирования развития региона.
3. Назовите основные этапы стратегического управления и дайте их характеристику.
4. Что такое миссия экономической системы?
5. Что представляет собой стратегия развития экономической системы?
6. На каких уровнях в России реализуется государственное стратегическое планирование?
7. Чем отличается главная стратегическая цель развития региона?
8. Назовите состав и дайте характеристику принципов государственного стратегического планирования.
9. Назовите позитивные моменты современной российской практики регионального стратегического планирования и приведете их примеры.
10. Какова цель разработки схемы развития и размещения производительных сил?
11. Каким образом обеспечивается профессионализация деятельности по стратегическому планированию в зарубежных странах?
12. Назовите основные группы стейкхолдеров, чьи интересы учитываются в разработке стратегий в зарубежных странах.
13. Назовите инструменты, посредством которых в зарубежных странах обеспечивается вовлечение населения территории в процесс стратегического планирования ее развития.
14. Какие направления стратегического развития территорий в зарубежных странах являются общими?
15. Приведите примеры индикаторов, используемых в зарубежной практике стратегического планирования развития территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989.
2. *Митрофанова И. В.* Региональная экономика и политика / И. В. Митрофанова, В. В. Батманова. ООИ РАН, ЮССРЭ Волг. гос. ун-т. Издательство Волгоградского государственного университета, 2012. 378 с.
3. *Рисин И. Е.* Стратегическое планирование¹ регионального развития: современная практика, направления совершенствования: монография. М.: РУСАЙНС, 2016. 86 с.
4. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / под ред. Дж. Бэйтера, Б. С. Жихаревича, Н. А. Лебедевой. СПб.: Леонтьевский центр, 2004. 288 с.
5. *Сутян В. Б.* Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI в. М.: Анкил, 2001.
6. США: государство, человек, экономика (региональные аспекты) / под ред. Л. Ф. Лебедевой. М.: Анкил, 2001.
7. Региональное управление и территориальное планирование: учебник и практикум для академического бакалавриата / М. М. Басова [и др.]; Финуниверситет; под ред. Ю. Н. Шедько. М.: Юрайт, 2016. 504 с.

МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РФ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

8.1. СУЩНОСТЬ, ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Термин «мониторинг» (от лат. monitor — напоминающий, надзирающий) впервые появился в 1972 г. перед проведением Стокгольмской конференции ООН по вопросам окружающей среды. В энциклопедическом словаре того времени мониторинг трактуется как наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью человека. В последующем мониторинг становится объектом изучения и применения в широком спектре областей науки и практики.

Современные процессы институциональных преобразований в России, связанные в том числе с повышением роли субъектов РФ и муниципальных образований в детерминации состояния и перспектив развития экономики страны, актуализировали потребность в организации эффективных систем мониторинга социально-экономического развития регионов.

Под мониторингом социально-экономического развития региона понимается процесс сбора, систематизации и анализа информации о состоянии и динамике развития социально-экономической системы субъекта РФ, выявления соответствия плановых и фактических значений его показателей.

Мониторинг является одним из ключевых инструментов преодоления «стратегического разрыва» между целями и практикой регионального управления. Его результаты востребованы в обоснованной коррекции значений и состава показателей стратегических и тактических целей развития региона, выборе (обновлении) мер их достижения.

Состав задач мониторинга включает:

- выявление соответствия плановых и фактических значений показателей стратегических и тактических целей социально-экономического развития региона;
- идентификацию и анализ причин, определяющих характер траектории развития региона;
- определение новых возможностей и угроз развития региона;
- трансформацию полученной информации в конкретные задачи стратегического и оперативного управления, предопределяющие принятие новых организационных и ресурсных решений.

В составе принципов организации мониторинга необходимо выделить следующие:

принцип научности. Призван сориентировать процессы формирования и совершенствования системы мониторинга, его элементов на использование достижений экономической науки;

принцип системности. Призван обеспечить единство функций мониторинга, сопряженность его элементов (функций и информационной базы, состава объектов и показателей, состав задач, решаемых субъектами управления, и результатами мониторинга);

принцип институционализации. Предусматривает разработку нормативной базы, регламентирующей процессы формирования и функционирования мониторинга, порядок сбора, хранения первичной информации, передачи результатов мониторинга заинтересованным потребителям;

принцип адаптации. Определяет необходимость дискретного изменения содержания «входа» (структура первичной информации) и «выхода» (результатов мониторинга) в соответствии с меняющимися информационными потребностями его субъектов (например, осуществляемая Федеральным центром коррекция системы показателей оценки деятельности органов государственной власти субъекта РФ). Его реализация может быть связана, например, с обновлением системы показателей, вводом дополнительных источников первичной информации и др.;

принцип открытости и прозрачности. Предполагает транспарентность результатов мониторинга и их доступность для разных групп потребителей, при этом для внешних — при разнообразии режимов их предоставления (некоммерческий, платный);

принцип развития. Призван обеспечить взаимосвязанные изменения в разных элементах системы мониторинга, обусловленные постановкой новых задач, появлением новых объектов (условий, факторов) и технологий сбора и передачи информации и др.;

принцип интеграции мониторинга в систему управления регионом. Его использование сопряжено, во-первых, с дополнением имеющихся в названной системе каналов обратной связи новым; во-вторых, с изменением коммуникаций в этой системе; в-третьих, включением результатов мониторинга в состав информационной базы, необходимой для принятия стратегических решений по развитию региона;

принцип партнерства. Определяет необходимость взаимодействия органов государственной власти федерального центра и субъекта РФ, местного самоуправления, органов управления крупными территориальными комплексами предприятий, институтов гражданского общества в формировании и совершенствовании системы мониторинга социально-экономического развития региона, использовании результатов ее функционирования для повышения качества и эффективности управленческих решений;

принцип иерархии объектной базы. Призван сориентировать мониторинг на оценку состояния и действия социальных факто-

ров на мезо- (социально-экономическая система субъекта РФ, ее подсистемы) и микроуровнях (субъекты хозяйствования);

принцип необходимого и достаточного разнообразия показателей. Призван сориентировать мониторинг социальных факторов развития региона на оценку, во-первых, происходящих в них изменений (качественных, количественных), во-вторых, результатов их действия на мезо- и микроуровнях, предусматривать использование показателей:

- состояния социальных факторов (например, уровень заболеваемости населения, уровень компьютеризации школ и др.),
- состояния ресурсной базы субъекта РФ в целом, реального сектора экономики и социальной сферы региона, институциональных форм пространственной организации бизнеса, на параметры которой оказывают воздействие социальные факторы (например, удельный вес занятых, имеющих высшее образование, потери рабочего времени, вызванные временной нетрудоспособностью занятых),
- конечных результатов функционирования социально-экономической системы субъекта РФ, ее подсистем, на параметры которых оказывают воздействие социальные факторы (например, доля инновационной продукции, рост производительности труда).

Следует обратить внимание на характеристики системы показателей мониторинга социально-экономического развития субъекта РФ:

- она включает показатели абсолютные (поскольку важны объемные характеристики) и относительные, во-вторых, финансовые и немонетарные индикаторы;
- она ориентирована на различные группы потребителей его результатов, среди которых выделяются: органы власти разных уровней; субъекты хозяйствования; домохозяйства; институты гражданского общества;
- она призвана обеспечить оценку: достигнутого уровня социально-экономического развития региона; хода реализации Стратегии, Программы социально-экономического развития региона; эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.

8.2. СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

В Российской Федерации опыт разработки и функционирования систем мониторинга социально-экономического развития социально-экономических систем субъектов РФ можно встретить как на региональном, так и федеральном уровнях.

Так, при Якутском государственном университете был создан Центр социально-экономического и политического мониторинга с целью проведения исследований, направленных на разработку рекомендаций по ключевым проблемам экономической и социальной политики на федеральном, региональном и местном уровнях.

Основными задачами этого центра являются:

- участие в разработке планов и программ социального и экономического развития;
- содействие развитию сети независимых аналитических центров;
- проведение научно состоятельной экспертизы политических альтернатив и решений;
- разработка конкретных рекомендаций в области социально-экономической политики;
- проведение научных исследований;
- проведение опросов общественного мнения;
- содействие развитию сетей исследовательских организаций и экспертов, взаимодействующих в сфере экономических исследований и практического консультирования;
- формирование баз данных географических информационных систем (ГИС), необходимых для проведения социально-экономических исследований;
- предоставление на взаимовыгодной основе полученных Центром результатов социально-экономического и политического мониторинга и последующего анализа разработчикам экономической и социальной политики, аналитикам, научным учреждениям и аналитическим центрам;

- привлечение российских и зарубежных аналитических центров и специалистов к совместной подготовке публикаций, аналитических материалов, рекомендаций, проектов нормативных документов и т.д.

Значительный опыт организации и проведения мониторинга социально-экономического развития региона накоплен в Республике Карелия. Исследования в этой области базируются на формировании панельных обследований предприятий и домохозяйств.

Панель — выборочная совокупность объектов, подвергаемых повторяющимся исследованиям. Все виды панелей подразделяются по времени существования (от менее года до пяти лет); характеру изучаемых субъектов (индивидуальные потребители, семьи, домашнее хозяйство, торговые и посреднические организации, предприятия, выпускающие изучаемую продукцию, эксперты); характеру изучаемых проблем (специализированные — изучение отдельных товаров, общие — изучение общих проблем продаж и потребления для отдельных слоев населения); методам получения информации (по почте, через интервью, путем сбора опросных листов и дневников, в которых, например, фиксируются расходы).

Панельный метод имеет преимущества по сравнению с обычными одноразовыми опросами: он дает возможность сравнивать результаты последующих опросов с итогами предыдущих и устанавливать тенденции и закономерности развития изучаемых явлений; обеспечивает более высокую репрезентативность выборки по отношению к генеральной совокупности.

Методика формирования региональной панели предприятий и домохозяйств Республики Карелия реализуется следующим образом:

- анализ генеральной совокупности объектов исследования с использованием данных республиканских и районных органов государственной статистики Республики Карелия;
- разработка системы стратифицированного отбора объектов, отвечающей следующим требованиям: репрезентативность по объему (размер выборки); репрезентативность по типобразующим независимым признакам (например, для панели предприятий: территория, отрасль экономи-

ки, отрасль промышленности, форма собственности, число занятых; для панели домохозяйств: территория, социальная и демографическая структура, число членов, уровень и структура доходов, структура потребления, жилищные условия, социальные ориентации);

- апробация регионального панельного обследования предприятий и домохозяйств на территории двух модельных районов Республики Карелия — пилотная стадия исследования;
- возможность на основе региональной панели конструирования «целевых» панелей для оперативного анализа определенных исследовательских и практических задач, наиболее актуальных в исследуемый период.

Каждый из перечисленных пунктов представляет собой самостоятельную задачу. Анализ генеральной совокупности предприятий и домохозяйств Карелии проводится с привлечением данных государственной статистики регионального и районного уровней, данных отраслевых министерств и ведомств, результатов специальных обследований (выборочное обследование домохозяйств по вопросам занятости, обследование доходов и расходов домохозяйств, реализуемое госкомитетом по статистике Республики Карелия, и т.п.), результатов экономико-социологических обследований городских и сельских домохозяйств.

Разработка системы стратифицированного отбора предприятий и домохозяйств на основе отбора типобразующих независимых признаков представляет сложную задачу, основанную на использовании методов математического анализа данных (факторный, кластерный анализ, выявление неявных множеств и т.п.).

Апробация отобранной системы типобразующих признаков проводится на ограниченной совокупности объектов в рамках двух территорий республики. Проверка репрезентативности полученной совокупности объектов на расширенном пространстве признаков позволит откорректировать первоначальную систему типобразующих признаков и на ее основе перейти к формированию общей региональной панели предприятий и домохозяйств в дальнейшем.

В рамках работы по формированию региональных панелей параллельно проводится построение специализированных панелей. Например, по предприятиям — построение панели предприятий лесного комплекса — одного из основных в экономике Карелии; панель фермерских хозяйств республики, панель предприятий розничной торговли, панель малых предприятий. Среди домохозяйств — специализированные панели домохозяйств по отдельным социальным и демографическим особенностям.

Организация панелей предприятий и домохозяйств предполагает такой важный этап, как обеспечение готовности респондентов к участию в обследовании. Этот вид работы связан с разъяснительной и просветительской деятельностью, не исключая систему материального поощрения, а также разные виды взаимного сотрудничества.

Для системы мониторинга социально-экономического развития региона в Республике Карелия был разработан интегральный показатель — Интегральный критерий развития территории (ИКРТ), составляющими которого являются частные показатели развития, характеризующие наиболее существенные явления и имеющие однородный эффект, т.е. соответствуют принципу «чем больше значение, тем лучше ситуация». Каждому частному показателю методом экспертных оценок присвоены баллы, характеризующие значимость этого показателя в интегральном. В группу экспертов вошли научные сотрудники ведущих вузов РК и представители министерств, ведомств и Правительства РК.

Разработку системы мониторинга социально-экономического развития субъектов РФ осуществляет и Федеральный центр.

В числе базовых нормативных документов органов государственной власти, регламентирующих содержание мониторинга социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, следует выделить Указы Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного са-

моуправления городских округов и муниципальных районов» (далее — Указ № 607).

В дальнейшем Правительством Российской Федерации были разработаны: методика мониторинга и расширенный перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»)), методика мониторинга и перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с закреплением ответственности за представление информации, содержащей значения этих показателей (Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 212 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322»), форма доклада высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о достижении значений показателей развития (Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»)), в редакции от 1 апреля 2010 г. № 212.

Данные документы были структурированы по разделам: экономическое развитие, здравоохранение и здоровье населения, общее образование, жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечение безопасности граждан — и включали около 300 показателей.

Указом Президента Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается новый (инновационный) перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Инновациями в этом плане являются: вводимая с января 2013 г. новая, упрощенная, но более конкретная система кри-

териев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной государственной и муниципальной власти на уровне субъектов Российской власти, городских округов и муниципальных районов; обязательная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти населением; оценка эффективности работы руководителей министерств Российской Федерации и региональных ведомств, отвечающих за улучшение условий для ведения бизнеса.

Современная система мониторинга эффективности работы губернаторов предлагает вместо почти 300 ранее применявшихся показателей всего 11.

- численность населения;
- ожидаемая продолжительность жизни;
- смертность (без учета смертности от внешних причин);
- размер (объем) налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета;
- объем частных инвестиций в основной капитал;
- оборот продукции малых предприятий;
- объем валового регионального продукта;
- размер реальных располагаемых денежных доходов населения;
- уровень безработицы;
- объем введенного в строй нового жилья;
- доля выпускников общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен (ЕГЭ), в общей численности выпускников.

Еще один показатель — оценка работы главы исполнительной власти региона населением. В ней должны найти отражение, например, такие критерии, как степень открытости власти, успехи в борьбе с коррупцией, качество предоставляемых населению услуг, степень предоставления информации населению через системы Интернет и др.

Что касается оценки эффективности работы органов исполнительной власти на уровне муниципалитетов (городской округ и муниципальный район), то предшествующий Указ № 607 также подвергся существенной корректировке в плане унификации показателей, упрощения их состава и концен-

трации на базовых направлениях управления местными сообществами.

Теперь для мэров городских округов и глав администраций муниципальных районов предлагается также упрощенная и унифицированная система показателей. Вместо большого количества второстепенных показателей, которые не давали возможностей целенаправленно (и по главному) произвести мониторинг деятельности главы администрации муниципального образования за определенный период (см. Указ № 607), предложена система показателей, которая позволяет провести оценку деятельности по ключевым, базовым направлениям управления территорий в условиях демократизации общества и внедрения рыночной модели хозяйствования.

Вместо ранее существовавших более 200 показателей, формирующих систему мониторинга итогов деятельности исполнительных органов муниципальной власти, предложена и упрощенная процедура. Она включает в себя 14 позиций:

- увеличение числа малых и средних предприятий в расчете на 10 тысяч жителей, рост численности занятых на этих предприятиях;
- увеличение доли земельных участков, с которых взимается земельный налог;
- уровень собираемости земельного налога;
- уровень собираемости коммунальных платежей;
- сокращение количества детей, стоящих в очереди на получение детского дошкольного образования (воспитания);
- улучшение качества школьного образования, повышение показателей единого государственного экзамена (ЕГЭ);
- рост количества коммунальных организаций с долей государства не более 25%;
- площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя;
- уровень строительства дорог местного значения, сокращение доли дорог, не отвечающих современным требованиям;
- увеличение доли населения, обеспеченного связью с административным центром автомобильным и железнодорожным транспортом;

- уровень кадастрового учета земельных участков под многоквартирными домами;
- вклад органов муниципального управления в процесс энергосбережения;
- степень открытости власти, внедрение систем телекоммуникационной связи;
- уровень доверия к муниципальной власти, оценка ее работы общественностью, населением.

В характеристике зарубежного опыта обратим внимание на следующее.

Значительное внимание в зарубежных странах уделяется мониторингу процессов административных реформ, оценке «качества» государственного управления. Подходы к организации мониторинга, методология оценки могут быть различными. Так, в Дании, Португалии, Турции изучается общественное мнение о качестве государственных услуг, в Австралии организуются оценочные исследования о реализации программ.

Опыт ФРГ является для России особенно полезным в связи с ее федеративным государственным устройством и сложившейся системой распределения компетенций между государственными органами всей Федерации, отдельных ее членов — земель — и более низких территориальных уровней. Не менее важно наличие в ФРГ четкой системы научно-методического обеспечения и большого практического опыта (как положительного, так и отрицательного) по выявлению и преодолению территориальных диспропорций в развитии хозяйства, по государственному регулированию развития и размещения производства в условиях рыночной экономики.

Географические информационные системы, обеспечивающие возможность регулярного сбора, хранения и обработки регионализированных данных с выдачей результатов в разных формах вплоть до тематических карт, созданы в ФРГ в 70–80-е гг. в ряде федеральных ведомств и земель. Наиболее полной по тематическому охвату социально-экономических аспектов является система территориального социально-экономического мониторинга (ТСЭМ) в Федеральном научно-исследовательском центре изучения страны и организации территории (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung —

BfLR), входящем в систему Федерального министерства организации территории, строительного дела и градостроительства.

Первоначально эта система получила название «Территориальное и городское развитие», но в настоящее время она больше известна под названием «Текущее наблюдение за территорией, осуществляемое центром BfLR» (Laufende Raumb Beobachtung der BfLR).

Созданная прежде всего для обеспечения государственной деятельности в сфере организации территории и региональной политики эта система должна обеспечивать: оценку существующей ситуации и специфики современных процессов территориального развития (системы ТСЭМ особое внимание уделяют именно динамике процессов); оперативную разработку «статус-кво прогнозов», базирующихся на экстраполяции уже выявившихся тенденций и дающих возможность оценить ход и результаты дальнейшего развития при условии сохранения этих тенденций; возможность контроля за эффективностью специальных мер государственного регулирования территориального развития путем выявления на новом этапе результатов фактического развития и их сопоставления со «статус-кво прогнозом». В этих целях исследователи широко используют расчетный метод «сдвиг и доля» (Shift and Share).

Для обеспечения возможностей количественной оценки территориальных различий в условиях жизни и характере социально-экономического развития, а также выработки соответствующих критериев в ФРГ была разработана система специальных индикаторов. Впервые она была апробирована при разработке «Федеральной программы организации территории» (1975), с тех пор значительно расширилась и в настоящее время подразделяется на 4 основные группы.

Индикаторы общего характера, характеризующие плотность и состав населения, его естественное и механическое движение (миграции), территориальную структуру расселения.

Индикаторы ситуации на рынке рабочей силы и хода развития экономики с данными о занятости по основным секторам и отраслям хозяйства, распределении лиц наемного тру-

да по уровню образования, средней заработной плате, общей и длительной (свыше 1 года) безработице, наличии вакантных рабочих мест, о размерах ВВП и налогов на душу населения и т. п.

Индикаторы развитости инфраструктуры с данными об обеспеченности жильем и о новом жилищном строительстве, обеспеченности врачами, больничными койками, спортивными сооружениями и т. п., со сведениями о развитости систем энергоснабжения, водоснабжения, канализации, с оценками внутрирегиональной и межрегиональной транспортной доступности, с показателями, характеризующими развитость инфраструктуры систем среднего общего, профессионального и высшего образования.

Индикаторы, иллюстрирующие остроту экологических проблем со сведениями о застроенности территории, наличии свободных площадей, используемых в рекреационных целях, о загрязненности воздуха, шумовых нагрузках. В некоторых индикаторах фиксируются данные на конкретную дату, в других — изменения, произошедшие за определенный промежуток времени.

Сами индикаторы, как правило, в отличие от первичной базы данных всей системы ТСЭМ содержат не абсолютные, а относительные показатели, отнесенные либо к единице площади, либо к численности населения (например, ВВП на душу населения, доля лиц с высшим образованием в общем числе занятых).

Индикаторы в зависимости от цели их использования должны удовлетворять требованиям целенаправленности на обеспечение нужд государственной политики организации территории, на измерение территориально значимых явлений и факторов; способствовать определению мер, нацеленных на разработку стратегии территориальной политики; помогать в принятии решений; быть пригодными для своевременного выявления возникающих территориальных проблем и прогнозирования дальнейшего развития; сформулированы в форме, пригодной для четкой констатации, измерения и сравнения фиксируемых явлений и процессов. Индикаторы, разработанные с учетом этих требований, составляют проблемно-ориентированную смысловую основу всей системы ТСЭМ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Определите предназначение мониторинга социально-экономического развития региона.
2. Раскройте содержание принципов мониторинга социально-экономического развития региона: системности, институционализации, адаптации, открытости и прозрачности, интеграции, партнерства, иерархии объектной базы, необходимого и достаточного разнообразия показателей.
3. Дайте характеристику опыта организации и проведения мониторинга социально-экономического развития региона в Республике Карелия.
4. Назовите показатели, посредством которых оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.
5. Назовите показатели, посредством которых оценивается эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.
6. Дайте характеристику опыта ФРГ в организации и проведении мониторинга социально-экономического развития территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Агоева З.И., Топсахалова Ф.М.-Г.* Мониторинг проблем социально-экономического развития региона / З.И. Агоева, Ф.М.-Г. Топсахалова // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 9. С. 621–624.
2. *Бондарев А.Е.* Мониторинг социально-экономического развития региона // *Регион: экономика и социология*. 2010. № 4. С. 187–102.
3. *Зинченко И.Ю.* Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // *Социально-экономические явления и процессы*. 2014. № 1. С. 14–18.
4. *Ильина И.Н.* Совершенствование оценки эффективности регионального управления // *Управленческие науки*. 2012. № 1. С. 105–107.

5. *Кирьянчук В. Е.* Инновации в системе государственного и муниципального управления: учеб. пособие для бакалавров и магистрантов направления «Государственное и муниципальное управление» / В. Е. Кирьянчук, И. Е. Рисин. Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2015. 348с.
6. *Колесниченко Д. А.* Оценка уровня развития региона: методические аспекты // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 2. С. 42–47.
7. *Лексин В. Н.* О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах России / В. Н. Лексин, В. Е. Селиверстов, А. Н. Швецов. URL: <http://www.ieie.risc.ru>
8. Научные основы регионального социально-экономического мониторинга / под ред. Л. В. Ивановского, В. Е. Рохчина. Санкт-Петербург: ИСЭП, 1998. 185 с.
9. *Попова О. А., Сактоев В. Е., Малиновская Н. А.* Теоретические аспекты организации системы мониторинга социально-экономической системы региона // Перспективы науки. 2014. № 9. С. 113–120.
10. Региональное управление в федеративном государстве: очерки теории и практики / под ред. В. А. Мау, М. Ю. Сеньковской, В. С. Назарова. М.: Дело АНХ, 2008. 448 с.
11. *Рисин И. Е.* Мониторинг реализации кластерных проектов // Регион, системы, экономика, управление. 2014. № 2. С. 143–146.
12. *Рисин И. Е.* Разработка и апробация методики оценки эффективности управления региональной инновационной системой / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский, В. Н. Эйтингон // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 3. С. 44–49.

РАЗДЕЛ 1.1

1. Регион как система характеризуется тремя основными характеристиками:
 - а) наличием упорядоченной элементной базы;
 - б) взаимосвязями между элементами;
 - в) обособлением от окружающей среды;
 - г) наличием организаций, финансируемых из регионального бюджета.
2. Регион в территориальном аспекте представляет собой:
 - а) целостную экономико-географическую территорию;
 - б) локально-специализированную часть национального хозяйства страны, обладающую комплексным социально-экономическим развитием с устойчивой внутренней связью между его элементами;
 - в) устойчиво воспроизводимую структуру населения по профессиональному признаку;
 - г) область, местность, часть страны, отличающаяся от других территорий совокупностью естественных и исторически сложившихся, относительно устойчивых экономико-географических особенностей.
3. К представителям регионов в федеральных структурах относятся:
 - а) сенаторы;
 - б) депутаты в Государственной Думе;
 - в) представительства в Правительстве РФ администрации региона;
 - г) представители регионального отделения Пенсионного фонда.
4. Административно-управленческие функции в регионе выполняют представители федеральных органов:
 - а) главный федеральный инспектор в регионе;
 - б) уполномоченный по правам человека в регионе;

- в) инспекция по труду;
 - г) уполномоченный по правам ребенка в регионе.
5. Региональная система по экономическому признаку представляет собой:
- а) локализацию населения в административно-территориальных образованиях региона;
 - б) совокупность предприятий различных отраслей;
 - в) подсистему социально-экономического комплекса страны;
 - г) относительно самостоятельную его часть с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов.

РАЗДЕЛ 1.2

1. Признаки, определяющие закрытость региона по территориальному признаку:
- а) фиксированность границ;
 - б) невозможность изменения границ в результате внутреннего воздействия;
 - в) невозможность изменения границ в результате внешнего воздействия.
2. Признаки, определяющие открытость региона как системы по административному признаку:
- а) наличие собственных органов управления в различных сферах деятельности;
 - б) осуществление непосредственной связи с федеральным центром;
 - в) осуществление непосредственной связи с другими регионами;
 - г) осуществление непосредственной связи с зарубежными странами.
3. К мобильным ресурсам, определяющим принадлежность региона к открытым системам относятся:
- а) капитал;
 - б) трудовые ресурсы;
 - в) геоморфологические условия;
 - г) инвестиции.

4. Открытость регионов по институциональному признаку выражается в следующих изменениях:
 - а) институты могут «выращиваться» (создаются новые на основе некоторых образцов, зачастую — обобщенных);
 - б) действующие институты трансформируются под влиянием внешней и внутренней среды;
 - в) осуществляется сознательная или стихийная трансплантация институтов;
 - г) происходит «облагораживание» существующих институциональных образцов и культивирование новых.
5. Системные свойства региона включают в свой состав:
 - а) многомерность;
 - б) динамичность;
 - в) асинхронность;
 - г) устойчивость.

РАЗДЕЛ 1.3

1. По выполнению функции обеспечения целостности макро-системы различаются следующие виды регионов:
 - а) центральные;
 - б) приграничные;
 - в) осваиваемые;
 - г) нейтральные.
2. В административном пространстве регион выполняет следующие функции:
 - а) установление формальных правил и контроль за их исполнением;
 - б) регулирование деятельности бизнес-структур;
 - в) создание условий для формирования эффективных неформальных правил;
 - г) оказание государственных услуг юридическим и физическим лицам, зарегистрированным на территории региона и за его пределами.
3. Отраслевая специализация региона определяется по коэффициентам:
 - а) локализации;
 - б) обновления основных фондов;

- в) душевого производства;
 - г) специализации.
4. В демографическом пространстве регион выполняет следующие функции:
- а) обеспечение общественно-нормального уровня воспроизводства населения и улучшение качества жизни;
 - б) обеспечение занятости населения;
 - в) создание условий для положительного сальдо миграционных процессов;
 - г) обеспечение населения социальными услугами.
5. В организационном пространстве регион выполняет функции:
- а) создание бизнес-структур, обеспечивающих условия для эффективной хозяйственной деятельности;
 - б) создание инфраструктуры для жизнедеятельности населения региона;
 - в) обеспечение населения социальными услугами;
 - г) создание социальной инфраструктуры.

РАЗДЕЛ 2.1

1. Главная цель регионального управления имеет:
- а) экономическую природу;
 - б) социальную природу;
 - в) социально-экономическую природу.
2. Главная цель регионального управления состоит в обеспечении:
- а) устойчивого динамичного социально-экономического развития субъекта РФ;
 - б) устойчивого динамичного развития реального сектора экономики субъекта РФ;
 - в) устойчивого динамичного развития реального сектора и социальной сферы субъекта РФ;
 - г) устойчивого динамичного развития социальной сферы и финансового сектора субъекта РФ.
3. Состав задач, необходимых для перевода экономики региона на инновационный путь развития, включает формирование и развитие:

- а) региональной инновационной системы;
 - б) региональной инновационной инфраструктуры;
 - в) институтов рынка интеллектуальной собственности;
 - г) механизма стимулирования инноваций.
4. Состав задач, необходимых для повышения инвестиционной привлекательности региона, включает:
- а) создание в регионе институтов развития и включение их ресурсов в реализацию целевых программ развития субъекта РФ;
 - в) формирование благоприятного имиджа инвестиционных возможностей субъекта РФ;
 - г) снижение рисков инвесторов.
5. Состав задач, необходимых для обеспечения роста занятости трудоспособного населения, включает:
- а) обеспечение высокой профессиональной мобильности трудовых ресурсов;
 - б) формирование профессиональной культуры в сфере труда и предпринимательской деятельности;
 - в) создание новых высокопроизводительных рабочих мест;
 - г) формирование условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры.

РАЗДЕЛ 2.2

1. Субъектами регионального управления являются:
- а) органы государственной власти федерального уровня;
 - б) органы государственной власти субъекта РФ;
 - в) органы местного самоуправления;
 - г) бизнес, дислоцированный на территории региона, оказывающий воздействие на состояние и динамику его социально-экономического развития.
2. Органы федерального центра в сфере управления социально-экономическим развитием субъекта РФ ответственны:
- а) за разработку рамочных условий территориального развития;

- б) за обоснование приоритетов использования ресурсов, направляемых ими в регион;
 - в) за обоснование условий и форм использования ресурсов, направляемых ими в регион.
 - г) за разработку и ввод показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.
- 3. Органы государственной власти субъекта РФ в сфере управления социально-экономическим развитием субъекта РФ ответственны:**
- а) за постановку целей социально-экономического развития субъекта РФ;
 - б) за мобилизацию ресурсов, необходимых для социально-экономического развития региона;
 - в) за определение состава инструментов, посредством которых осуществляется их управленческое воздействие на социально-экономическую систему региона;
 - г) за разработку алгоритмов инструментов, посредством которых осуществляется их управленческое воздействие на социально-экономическую систему региона.
- 4. К институтам гражданского общества, являющимся субъектами регионального управления, относятся:**
- а) профессиональные объединения работников;
 - б) профессиональные объединения работодателей;
 - в) некоммерческие организации муниципального сектора экономики;
 - г) некоммерческие организации государственного сектора экономики.
- 5. Участие бизнеса и институтов гражданского общества в региональном управлении осуществляется посредством:**
- а) формирования органов, создаваемых из представителей исполнительной власти, союзов предпринимателей и профсоюзов для регулирования социально-трудовых отношений;
 - б) посредством формирования различного рода комитетов по поддержке или развитию отдельных отраслей из представителей региональных и местных органов власти, союзов предпринимателей;

- в) посредством формирования экспертных, консультативных советов, в которые входят ученые, представители различных объединений, фондов, общественных движений;
- г) посредством привлечения их представителей к разработке, экспертизе программных документов, определяющих векторы развития субъекта РФ.

РАЗДЕЛ 2.3

1. Принцип целенаправленности регионального управления предусматривает:
 - а) обоснование стратегических целей социально-экономического развития региона;
 - б) обоснование миссии региона;
 - в) обоснование тактических целей социально-экономического развития региона;
 - г) обоснование ресурсной обеспеченности целей социально-экономического развития региона.
2. Принцип системности регионального управления предусматривает:
 - а) учет основных предпосылок развития субъекта РФ, формируемых на национальном уровне;
 - б) учет основных предпосылок развития субъекта РФ, формируемых на региональном и муниципальном уровнях;
 - в) учет ограничений развития субъекта РФ, формируемых на национальном уровне;
 - г) учет ограничений развития субъекта РФ, формируемых на региональном и муниципальном уровнях.
3. Принцип эффективности регионального управления означает, что:
 - а) постановка целей управления развитием региона призвана обеспечить достижение требуемого уровня жизни населения;
 - б) выбор механизма реализации целей призван обеспечить достижение требуемого уровня и качества жизни населения региона с наименьшими финансовыми затратами;

- в) выбор механизма реализации целей призван обеспечить достижение требуемого уровня и качества жизни населения региона с наименьшими социальными издержками;
 - г) постановка целей управления развитием региона призвана обеспечить достижение требуемого уровня и качества жизни населения.
4. Принцип баланса интересов субъектов регионального управления предполагает:
- а) выявление и согласование интересов федерального центра и органов государственной власти субъекта РФ;
 - б) выявление и согласование интересов органов публичной власти и бизнеса;
 - в) выявление и согласование интересов органов публичной власти, бизнеса, институтов гражданского общества;
 - г) выявление и согласование интересов органов публичной власти и институтов гражданского общества.
5. Принцип демократичности регионального управления предусматривает:
- а) гласность хода работ по планированию социально-экономического развития региона;
 - б) гласность и открытость хода работ по планированию социально-экономического развития региона;
 - в) гласность и открытость хода и результатов работ по планированию социально-экономического развития региона;
 - г) привлечение к рассмотрению и экспертизе проектов программных документов представителей научного и экспертного сообщества, населения.

РАЗДЕЛ 3.1

1. Структура механизма регионального управления включает функциональные блоки:
- а) экономико-организационного воздействия;
 - б) инфраструктурного воздействия;
 - в) маркетингового и информационного воздействия;
 - г) институционального воздействия.
2. Институциональное воздействие осуществляется посредством:
- а) кластеризации;

- б) пространственной фокусировки бизнеса;
 - в) формирования институтов развития региона;
 - г) формирования и интеграции элементов инновационной системы региона.
3. **Экономико-организационное воздействие осуществляется посредством:**
- а) программирования развития региона;
 - б) планирования развития региона;
 - в) формирования особых экономических зон, промышленных парков;
 - г) финансирования развития региона.
4. **Состав инструментов институционального воздействия включает:**
- а) нормативные акты, регламентирующие порядок создания и функционирования кластеров, **особых экономических зон, промышленных парков, технопарков;**
 - б) государственные программы;
 - в) регламенты взаимодействия органов публичной власти и бизнеса при выполнении государственного заказа.
 - г) договоры о стратегическом партнерстве органов публичной власти с бизнес-структурами.
5. **Состав инструментов экономико-организационного воздействия включает:**
- а) стратегии развития регионов;
 - б) государственные и местные субсидии под рост числа рабочих мест;
 - в) гранты органов власти регионального уровня на реализацию проектов в области НИОКР и профессиональной подготовки кадров;
 - г) налоговые льготы субъектам хозяйствования.

РАЗДЕЛ 3.2

1. **Состав задач, решаемых центрами кластерного развития, включает:**
- а) разработку проектов создания и развития территориальных кластеров;
 - б) предоставление консультационных услуг участникам кластеров;

- в) организация повышения квалификации кадров, предоставления консультационных услуг в интересах участников кластеров;
 - г) оказание содействия участникам кластеров при получении государственной поддержки.
2. Состав льгот, предоставляемых в России государством участникам особых экономических зон, включает:
- а) освобождение от земельного налога на первые пять лет; освобождение от налога на имущество на первые пять лет;
 - б) предоставление субсидий и дотаций;
 - в) возможность применения специального коэффициента при расчете амортизационных отчислений;
 - г) возможность установления субъектами РФ пониженной ставки подлежащего зачислению в региональные бюджеты налога на прибыль.
3. Состав критериев отбора Инвестиционным фондом РФ инвестиционных проектов включает:
- а) стоимость проекта составляет не менее 100 млн. рублей;
 - б) обоснование невозможности реализации проекта без предоставления бюджетных ассигнований ИФ;
 - в) соответствие объема финансирования проекта за счет средств бюджета субъекта РФ минимальному уровню софинансирования;
 - г) соответствие проекта стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.
4. К функциям региональных инвестиционных агентств отнесены:
- а) позиционирование региона среди потенциальных инвесторов; осуществление маркетинговых мероприятий по привлечению инвестиций;
 - б) информационное и организационное обслуживание потенциальных инвесторов;
 - в) софинансирование инвестиционных проектов, осуществляемых частным бизнесом;
 - г) мониторинг инвестиционного климата; взаимодействие с федеральными органами по вопросам реализации инвестиционных проектов.
5. Инвестиционный паспорт Красноярского края содержит:

- а) характеристику конкурентных преимуществ субъекта РФ;
- б) характеристику инвестиционного климата субъекта РФ;
- в) состояние региональной экономики;
- г) инвестиционную стратегию региона.

РАЗДЕЛ 3.3

1. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере в США осуществляется посредством следующих форм:

- а) государственно-частные кооперационные соглашения в области исследований и разработок;
- б) инновационно-технологические партнерства;
- в) промышленно-технологические партнерства;
- в) стратегические межотраслевые партнерства.

2. В зарубежных странах государство осуществляет поддержку кластерных инициатив посредством следующих форм:

- а) создание фондов внедрения инноваций с учетом возможного коммерческого риска;
- б) снижение государственных пошлин для индивидуальных изобретателей; отсрочка уплаты пошлин или освобождение от них, если изобретение касается экономии энергии;
- в) бесплатное ведение делопроизводства по заявкам индивидуальных изобретателей, бесплатные услуги патентных поверенных, освобождение от уплаты пошлин; бесплатные услуги патентных поверенных;
- г) индикативного планирования.

3. Предпринимательская зона, создаваемая в депрессивных районах США, должна соответствовать следующим требованиям:

- а) более 70% жителей района должны иметь личный или семейный доход ниже 70% среднего дохода жителей данного города;
- б) более 70% жителей района должны иметь личный или семейный доход ниже 80% среднего дохода жителей данного города или всей страны;

- в) срок функционирования зон, созданных властями штата - 10-20 лет; уровень безработицы в районе должен значительно превышать таковой в городе;
 - г) срок функционирования зон, созданных властями штата - 10-20 лет; уровень безработицы в районе должен значительно превышать таковой в городе или всей стране.
4. Состав стимулов, предоставляемых государством в США создаваемым предпринимательским зонам, включает:
- а) 5-процентную скидку на налоги, выплачиваемые при строительных работах;
 - б) налоговую скидку предприятию за каждого дополнительно принятого на работу человека (до 2 тыс. долл.);
 - в) отмену налога на увеличение капитала компании;
 - г) 5-процентную скидку на налоги, выплачиваемые при ремонтных работах.
5. Технично-внедренческие зоны, создаваемые в западноевропейских странах, отличаются следующими характеристиками:
- а) разработка принципиально новых технологий;
 - б) осуществление экспериментального малосерийного производства наукоемкой продукции;
 - в) ключевым участником являются университеты;
 - г) льготы предоставляются преимущественно малому венчурному бизнесу.

РАЗДЕЛ 4.1

1. Базовый состав элементов социально-экономической политики региона включает:
- а) цели и задачи политики;
 - б) субъектов политики;
 - в) эффекты политики;
 - г) комплекс мер, обеспечивающих достижение целей политики.
2. Состав задач социально-экономической политики региона детерминируется:
- а) состоянием социально-экономической системы региона;
 - б) имеющимся у региона экономическим потенциалом;

- в) сложившейся структурой экономики;
 - г) избранной регионом стратегии экономического роста.
3. Состав субъектов социально-экономической политики региона включает:
- а) федеральные и региональные органы государственной власти;
 - б) органы местного самоуправления;
 - г) бизнес;
 - д) институты гражданского общества.
4. Эффекты социально-экономической политики региона проявляются:
- а) в количественных и качественных изменениях ресурсной базы субъекта РФ;
 - б) в результатах экономической деятельности субъекта РФ;
 - в) в уровне и качестве жизни населения;
 - г) в объеме инвестиций в реальный сектор экономики.
5. Достижение целей социально-экономической политики региона обеспечивается посредством реализации:
- а) правовых мер;
 - б) институциональных мер;
 - в) экономических мер;
 - г) социальных мер.

РАЗДЕЛ 4.2

1. Принцип комплексности в разработке и реализации региональной социально-экономической политике требует учета:
- а) экономических условий развития субъекта РФ;
 - б) социальных условий развития субъекта РФ;
 - в) институциональных условий развития субъекта РФ;
 - г) факторов развития региона разной природы.
2. Принцип единства действий разных уровней и видов публичной власти предусматривает:
- а) взаимосвязанную разработку региональной социально-экономической политики органами власти федерального центра и субъекта РФ, местного самоуправления.

- б) взаимосвязанную реализацию региональной социально-экономической политики органами власти федерального центра, субъекта РФ, местного самоуправления;
 - в) дополнение экономических и организационных возможностей развития территорий, которыми располагают органы власти субъекта РФ и его муниципалитетов ресурсами, предоставляемыми федеральным центром.
 - г) дополнение экономических и организационных возможностей развития территорий, которыми располагают органы власти субъекта РФ и его муниципалитетов ресурсами, предоставляемыми бизнесом.
3. **Принцип необходимого и достаточного разнообразия инструментов реализации региональной политики означает, что состав инструментов должен в полной мере учитывать:**
- а) сложность поставленных целей и задач политики;
 - б) существующее разделение предметов ведения и полномочий государственных органов власти разных уровней;
 - в) появление новых возможностей для развития региона;
 - г) позитивный опыт внедрения организационных новаций в практику публичного управления.
4. **Принцип публичности, открытости проводимой политики предусматривает:**
- а) широкое вовлечение разных групп стейкхолдеров в процессы разработки и реализации региональной политики;
 - б) обеспечение транспарентности и доступности информации о ходе разработки региональной политики;
 - в) обеспечение транспарентности и доступности информации о результатах реализации политики;
 - г) разнообразие форм учета мнений стейкхолдеров.
5. **Реализация принципа общественного партнерства предусматривает необходимость сотрудничества между:**
- а) органами государственной власти и местного самоуправления;
 - б) органами публичной власти и населением;
 - в) органами публичной власти и бизнесом;
 - г) органами публичной власти, населением и бизнесом.

РАЗДЕЛ 4.3

1. **Состав целей региональной кластерной политики включает:**
 - а) совершенствование структуры экономики региона;
 - б) формирование и развитие интеграционных связей между организациями, обеспечивающими полный цикл инновационного процесса;
 - в) обеспечение роста конкурентоспособности экономики и социальной сферы региона;
 - г) повышение целостности социально-экономической системы региона.
2. **Состав эффектов региональной кластерной политики включает:**
 - а) снижение уровня социально-экономической асимметрии в развитии муниципальных образований региона;
 - б) расширение финансовой базы обновления факторов производства;
 - в) повышение уровня инновационности экономики и социальной сферы региона;
 - г) повышение уровня занятости населения.
3. **Состав целей региональной научно-технологической политики включает:**
 - а) сохранение и развитие научно-технического потенциала региона;
 - б) повышение эффективности использования научно-технического потенциала региона;
 - в) повышение уровня занятости населения;
 - г) повышение уровня интеграции региона в национальное и мировое экономическое пространство.
4. **Состав эффектов региональной научно-технологической политики включает:**
 - а) рост конкурентоспособности экономики и социальной сферы региона, их отдельных отраслей и организаций;
 - б) рост производительности труда на основе использования технологических и организационных инноваций;
 - в) освоение и производство новой продукции и услуг;
 - г) расширение финансовой базы обновления факторов производства.

5. Состав эффектов региональной инвестиционной политики включает:
- а) рост доли региона в общероссийском объеме инвестиций в основной капитал;
 - б) увеличение налоговой базы и на этой основе — доходов регионального и местных бюджетов;
 - в) рост конкурентоспособности региональной экономики и ее отдельных отраслей;
 - г) улучшение состояния окружающей среды.

РАЗДЕЛ 5.1

1. Общая функция территориального планирования заключается в поддержании и развитии способности системы:
 - а) достигать запланированных показателей развития в каждом идентификационном пространстве;
 - б) поддерживать баланс целей устойчивого развития в разных идентификационных пространствах;
 - в) корректировать целевые установки развития в условиях меняющейся экономической конъюнктуры;
 - г) сохранять равновесие в ходе структурных преобразований.
2. Исследовательская функция территориального планирования региона заключается в следующем:
 - а) выявление конкурентных преимуществ региона;
 - б) выявление условий согласованной реализации интересов населения территории и государства;
 - в) выявление объемов неиспользованных мощностей на территории региона;
 - г) обоснование миссии и долгосрочных целей территориального развития.
3. Система индикаторов, необходимых для реализации контрольной функции территориального планирования, включает:
 - а) индикаторы, необходимые для оценки социально-экономического потенциала региона;
 - б) индикаторы, необходимые для оценки уровня использования социально-экономического потенциала региона;

- в) индикаторы, необходимые для проведения мониторинга результатов реализации стратегии развития региона.
4. К важнейшим характеристикам целей территориального планирования относятся:
- а) эквивиальность;
 - б) содержание;
 - в) количественная характеристика;
 - г) ограниченность в пространственном, временном и функциональном аспектах.
5. Оценка благоприятности территории для нового строительства включает:
- а) природно-климатические условия;
 - б) инженерно-транспортную обеспеченность;
 - в) демографическую ситуацию;
 - г) экологическое состояние территории;

РАЗДЕЛ 5.2

1. К контролируемым факторам регионального развития относятся:
- а) наличие и развитость инфраструктуры;
 - б) уровень образования региональных менеджеров;
 - в) открытость власти для диалога с обществом;
 - г) научно-технический потенциал региона.
2. К частично контролируемым факторам регионального развития относятся:
- а) возрастной состав населения;
 - б) доходы населения;
 - в) капитал;
 - г) совокупный спрос.
3. К немобильным территориальным факторам регионального развития относятся:
- а) топливно-энергетические ресурсы;
 - б) климатические условия;
 - в) минерально-сырьевые ресурсы.
4. К процессным факторам, характеризующим эффективность использования ресурсов, относятся:
- а) производительность труда;

- б) технологии;
 - в) фондоотдача;
 - г) энергоемкость.
5. К институциональным факторам развития региона относятся:
- а) уровень демократии;
 - б) развитость законодательства;
 - в) этические нормы;
 - г) идеологические устремления.

РАЗДЕЛ 6.1

1. В состав задач административных структур, осуществляющих административное планирование, входит:
- а) сбор, обработка и анализ информации по макро- и мезо-экономическим показателям;
 - б) разработка планов экономического развития региона на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
 - в) подготовка заданий для всех объектов планирования с составлением графиков их исполнения;
 - г) контроль исполнения директивных распоряжений, сбор и обработка отчетов о хозяйственной деятельности.
2. Основными плановыми показателями казенных предприятий являются:
- а) объем поставок продукции в натуре с указанием ассортимента, требований к качеству, сроков поставки, цен;
 - б) фонд оплаты труда и норматив его уменьшения при невыполнении плана-заказа;
 - в) максимальный объем используемых основных фондов;
 - г) объем и условия предоставления средств из соответствующего бюджета.
3. На уровне региона в процессе директивного планирования необходимо обеспечить решение следующих задач:
- а) взаимосвязь социальных и экономических параметров развития региона;

- б) концентрация материальных, финансовых и организационных ресурсов на выполнении приоритетных направлений деятельности;
 - в) комплексный подход к решению проблем социально-экономического развития региона, его территориальных и функциональных подсистем;
 - г) обеспечение возможностей непрерывного перспективного и текущего планирования.
4. Государственное (муниципальное) задание формируется для:
- а) бюджетных и автономных учреждений;
 - б) акционерных обществ, в которых контрольный пакет акций принадлежит государству (муниципалитету);
 - в) казенных учреждений, определенных в соответствии с решением государственного органа, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.
5. Государственный заказ в Российской Федерации предоставляется на конкурсной основе:
- а) государственным бюджетным учреждениям;
 - б) государственным автономным учреждениям;
 - в) любым экономическим субъектам;
 - г) государственным бюджетным и автономным учреждениям, акционерным обществам с долей государства (муниципалитета) в акционерном капитале не менее 25%.

РАЗДЕЛ 6.2

1. К наиболее существенным особенностям индикативного планирования в его классическом варианте относятся:
- а) воздействие государства на конъюнктуру (спрос, предложение);
 - б) территориальное планирование;
 - в) воздействие государства на структуру экономики.
2. Среди индикаторов социально-экономического развития наиболее часто используются показатели, характеризующие:
- а) динамику и структуру экономики;

- б) состояние финансов;
 - в) показатели денежного обращения;
 - г) пропорции основных и оборотных средств.
3. На региональном уровне необходимо осуществлять прогноз по следующим индикаторам:
- а) объем и динамика валового внутреннего продукта; изменения цен на потребительском рынке; объемы отгруженных товаров (работ и услуг) в разрезе видов экономической деятельности; объем инвестиций по источникам финансирования; объем инвестиций по видам экономической деятельности; динамика оплаты труда; прибыль хозяйствующих субъектов (консолидированный финансовый результат); экспорт и импорт товаров и услуг;
 - б) объем и динамика валового внутреннего продукта; изменения цен на потребительском рынке; объемы отгруженных товаров (работ и услуг) в разрезе видов экономической деятельности; объем инвестиций по источникам финансирования; объем инвестиций по видам экономической деятельности;
 - в) объем и динамика валового внутреннего продукта; объемы отгруженных товаров (работ и услуг) в разрезе видов экономической деятельности; объем инвестиций по источникам финансирования; объем инвестиций по видам экономической деятельности; динамика оплаты труда.
4. Характер конкуренции внутри макроединицы (в соответствии с концепцией Ф. Перру) меняется характер конкуренции следующим образом:
- а) конкуренция становится более организованной и целенаправленной;
 - б) решается задача обеспечения максимальной прибыли каждой фирмы;
 - в) решается задача обеспечения совокупного дохода макроединицы.
5. По признаку «наличие и распространение передовых отраслей экономики» Дж. Фридман выделил следующие типы районов:

- а) районы-ядра;
- б) районы нового освоения;
- в) кризисные районы;
- г) депрессивные районы;
- д) растущие районы.

РАЗДЕЛ 6.3

1. Программно-целевой метод планирования отличают следующие характеристики:
 - а) ориентация на решение проблем комплексного характера;
 - б) наличие стратегического компонента;
 - в) планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей;
 - г) концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов социально-экономического развития региона.
2. Реализация программно-целевого метода планирования предусматривает:
 - а) временное организационное единство участников до реализации программы;
 - б) интеграция видов деятельности и организаций на всех этапах — от построения программы до окончательной ее реализации;
 - в) строгая субординация целей с ясно выраженным служебным характером всех промежуточных целей;
 - г) моноцелевой характер программы — выполнение единой цели;
 - д) наличие единого общего сценария для выполнения программы, высокая степень концентрации мероприятий, альтернативные возможности и др.;
 - е) самостоятельное финансирование;
 - ж) наличие специального органа по управлению программой со всеми правами, полномочиями, несущего полную ответственность за ее осуществление.
3. Разработка и реализация общегосударственных программ ориентирована на решение ключевых проблем регионального развития, в числе которых:

- а) вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
 - б) изменение специализации экономики регионов;
 - в) создание благоприятного инвестиционного климата в регионе;
 - г) смягчение региональных диспропорций в уровне жизни, оказание помощи населению депрессивных регионов.
4. Разработка и реализация государственных региональных программ ориентирована на решение следующих ключевых проблем:
- а) создание новых и развитие существующих прогрессивных производств — “точек экономического роста”;
 - б) вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
 - в) развитие производственной и социальной инфраструктуры региона;
 - г) развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и внутрирегионального значения.
5. Реализация программ на уровне муниципалитетов ориентирована на решение следующих ключевых проблем:
- а) содействия занятости населения;
 - б) содействие развитию малого предпринимательства;
 - в) развитие объектов рыночной инфраструктуры местного значения;
 - г) развитие социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений.

РАЗДЕЛ 7.1

1. В составе основных этапов стратегического планирования:
- а) анализ внешней среды для выявления создаваемых ею возможностей и угроз для конкретного объекта управления;
 - б) оценка внутренней среды объекта управления для определения ее сильных и слабых сторон;
 - в) выявление конкурентных преимуществ объекта управления;
 - г) формулировка долгосрочных целей его развития; анализ стратегических альтернатив и выбор стратегии достижения поставленных целей.

2. Глобальное окружение объекта управления включает:
 - а) экономические и социальные рамки деятельности объекта управления;
 - б) правовые условия деятельности объекта управления;
 - в) политические рамки деятельности объекта управления.
 - г) технологические и географические рамки деятельности объекта управления.
3. К характеристикам стратегии развития объекта управления относятся:
 - а) стратегия является средством размещения ресурсов;
 - б) стратегия обеспечивает определение условий конкурентоспособности экономической системы;
 - в) стратегия определяет действия объекта управления по отношению к внешним возможностям и угрозам с учетом присущих ему сильных и слабых сторон;
 - г) стратегия выступает в роли программного документа для всех ее участников.
4. Объектом регионального стратегического планирования являются:
 - а) социально-экономическая система субъекта РФ;
 - б) реальный сектор экономики субъекта РФ;
 - в) социальная сфера субъекта РФ;
 - г) локальные рынки (труда, капитала, земли и др.).
5. В оценке внутренней среды региона необходим учет целевых установок:
 - а) федерального центра;
 - б) бизнесменов;
 - в) лиц, живущих за чертой бедности;
 - г) безработных.

РАЗДЕЛ 7.2

1. Стратегическое планирование в России осуществляется:
 - а) на федеральном уровне;
 - б) на региональном уровне;
 - в) избирательно на муниципальном уровне;
 - г) на муниципальном уровне.

2. **Стратегическое региональное планирование представляет собой деятельность:**
 - а) по целеполаганию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципальных образований;
 - б) по прогнозированию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
 - в) по программированию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, муниципальных образований;
 - г) по мобилизации ресурсов, необходимых для социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.
3. **Целеполагание на региональном уровне включает:**
 - а) определение целей социально-экономического развития субъекта РФ;
 - б) определение приоритетов социально-экономического развития субъекта РФ;
 - в) определение направлений социально-экономического развития субъекта РФ;
 - г) определение направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.
4. **Прогнозирование на региональном уровне включает деятельность по разработке научно обоснованных представлений о:**
 - а) направлениях социально-экономического развития субъекта РФ;
 - б) результатах и показателях социально-экономического развития субъекта РФ;
 - в) направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития муниципальных образований;
 - г) ходе реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.
5. **Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования предусматривают:**
 - а) комплексную оценку хода реализации документов стратегического планирования;
 - б) комплексную оценку итогов реализации документов стратегического планирования;

- в) оценку взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования;
- г) оценку позитивного опыта реализации стратегий в субъектах РФ.

РАЗДЕЛ 7.3

1. **Стратегия социально-экономического развития региона содержит:**
 - а) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
 - б) показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
 - в) ожидаемые результаты реализации стратегии; оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
 - г) информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии.
2. **Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период содержит:**
 - а) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
 - б) направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
 - в) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии развития субъекта РФ;
 - г) основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации.
3. **Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период содержит:**
 - а) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- б) оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
 - в) направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
 - г) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии развития субъекта РФ.
4. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:
- а) этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования;
 - б) цели социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
 - в) задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
 - г) показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии.
5. Основными задачами мониторинга реализации документов стратегического планирования являются:
- а) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;
 - б) оценка финансовых ресурсов, необходимых для социально-экономического развития субъекта РФ;
 - в) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- г) оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации.

РАЗДЕЛ 7.4

1. **Разработку Стратегического плана г. Санкт-Петербурга характеризует:**
 - а) привлечение к работе ведущих специалистов;
 - б) широкое освещение в СМИ;
 - в) проведение общегородских конференций;
 - г) привлечение к работе руководителей предприятий.
2. **Созданная в 1996 г. в Санкт-Петербурге система органов стратегического планирования включала:**
 - а) Генеральный Совет, Экспертный Совет;
 - б) Исполнительный комитет Стратегического плана;
 - в) методический семинар, тематические комиссии;
 - г) проектное бюро.
3. **Обоснование миссии субъекта РФ позволяет:**
 - а) обосновать ресурсы, необходимые для реализации стратегии развития субъекта РФ;
 - б) позиционировать конкретный регион в национальной и мировой экономике;
 - в) определить наиболее значимые функции региона в российском развитии;
 - г) определить наиболее значимые функции в глобальном развитии.
4. **Типичными стратегическими направлениями социально-экономического развития субъекта РФ являются:**
 - а) обеспечение конкурентоспособности экономики региона за счет перехода к инновационному типу развития;
 - б) становление благоприятной социальной среды и создание условий для эффективной реализации человеческого потенциала и обеспечения качества жизни населения;
 - в) формирование институциональной среды, индуцирующей инновационную активность и привлечение капитала в экономику и социальную сферу;

- б) реализация эффективной пространственной политики.
5. К позитивным моментам современной российской практики регионального стратегического планирования относятся:
- а) использование оценок стейкхолдеров;
 - б) использование оценок конкурентных позиций местных производителей товаров и услуг на национальном и мировом рынках;
 - в) использование оценок конкурентных позиций местных производителей товаров и услуг на мировом рынке;
 - в) использование оценок возможностей развития межрегиональной кооперации.

РАЗДЕЛ 7.5

1. Профессионализация деятельности по стратегическому планированию обеспечивается в зарубежных странах посредством:
- а) создания органами исполнительной власти специальных комиссий по экономическому развитию;
 - б) создания органами исполнительной власти агентств по экономическому развитию;
 - в) создания публично-правовых межкоммунальных объединений, одной из задач которых становится разработка проектов в сфере экономического развития;
 - г) создания профессиональных ассоциаций специалистов по экономическому развитию.
2. В зарубежной практике разработки стратегий регионального развития принимаются во внимание интересы следующих групп стейкхолдеров:
- а) федеральных властей;
 - б) крупного частного бизнеса, имеющего производства на данной территории;
 - в) крупного частного бизнеса, рассматривающего регион в качестве рынка сбыта;
 - г) политических партий, других общественных организаций.
3. В зарубежных странах население принимает участие в разработке стратегического плана посредством:

- а) опроса жителей для определения современных ценностей и видения территории в долгосрочной перспективе;
 - б) участия жителей в общественных презентациях стратегии и программ ее реализации;
 - в) разработки и поддержания специального интерактивного веб-сайта для распространения информации о процессе стратегического планирования и общения с жителями через этот сайт;
 - в) общения жителей с должностными лицами регионального и местного публичного управления в Интернете (чат).
4. Состав инвариантных стратегических направлений регионального развития в практике зарубежных стран включает:
- а) распространение передовых технологий и знаний;
 - б) улучшение делового климата; стимулирование инвестиций;
 - в) формирование и развитие конкурентоспособных кластеров;
 - г) развитие инфраструктуры региона на инновационной основе.
5. В мониторинге результатов выполнения стратегических планов в зарубежной практике используются следующие показатели:
- а) уровень занятости, количество новых возможностей трудоустройства;
 - б) вновь созданные предприятия; удержание развитых компаний и высокообразованных работников; усиление кооперации предприятий;
 - в) увеличение налогооблагаемой базы; увеличение иностранных инвестиций;
 - г) растущее импортозамещение.

РАЗДЕЛ 8.1

1. Состав задач мониторинга включает:
- а) выявление соответствия плановых и фактических значений показателей стратегических и тактических целей социально-экономического развития региона;

- б) идентификация и анализ причин, определяющих характер траектории развития региона;
 - в) определение новых возможностей и угроз развития региона;
 - г) трансформация полученной информации в конкретные задачи стратегического и оперативного управления, предопределяющие принятие новых организационных и ресурсных решений.
2. Принцип адаптации в организации мониторинга определяет необходимость:
- а) дискретного изменения содержания «входа» результатов мониторинга в соответствии с меняющимися информационными потребностями его субъектов;
 - б) дискретного изменения содержания «выхода» (результатов) мониторинга в соответствии с меняющимися информационными потребностями его субъектов;
 - в) обновления системы показателей;
 - г) ввода дополнительных источников первичной информации.
3. Принцип открытости и прозрачности в организации мониторинга предполагает:
- а) транспарентность результатов мониторинга для разных групп потребителей;
 - б) доступность результатов мониторинга для разных групп потребителей;
 - в) разнообразие режимов предоставления результатов мониторинга (некоммерческий, платный);
 - г) некоммерческий режим предоставления результатов мониторинга.
4. Принцип развития в организации мониторинга призван обеспечить:
- а) взаимосвязанные изменения в разных элементах системы мониторинга, обусловленные постановкой его новых задач;
 - б) взаимосвязанные изменения в разных элементах системы мониторинга, обусловленные появлением новых условий развития региона;

- в) взаимосвязанные изменения в разных элементах системы мониторинга, обусловленные появлением новых факторов развития региона;
 - г) взаимосвязанные изменения в разных элементах системы мониторинга, обусловленные появлением новых технологий сбора и передачи информации.
5. Принцип интеграции мониторинга в систему регионально-го управления сопряжен:
- а) с дополнением имеющихся в системе регионального управления каналов обратной связи новым;
 - б) с изменением коммуникаций в этой системе;
 - в) с включением результатов мониторинга в состав информационной базы, необходимой для принятия управленческих решений по развитию региона;
 - г) с обеспечением взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в организации системы мониторинга.

РАЗДЕЛ 8.2

1. Опыт организации мониторинга в Республике Карелия отличается использованием панелей, подразделяемых по:
- а) по времени существования (от менее года до пяти лет);
 - б) характеру изучаемых субъектов;
 - в) характеру изучаемых проблем;
 - г) методам получения информации.
2. Современная система оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти субъекта включает: в том числе, показатели:
- а) численность населения; ожидаемая продолжительность жизни; смертность (без учета смертности от внешних причин);
 - б) размер (объем) налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета;
 - в) объем частных инвестиций в основной капитал;
 - г) оценка работы главы исполнительной власти региона населением.

3. Современная система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления включает: в том числе, показатели:
 - а) увеличение числа малых и средних предприятий в расчете на 10 тысяч жителей, рост численности занятых на этих предприятиях;
 - б) увеличение доли земельных участков, с которых взимается земельный налог; уровень собираемости земельного налога;
 - в) сокращение количества детей, стоящих в очереди на получение детского дошкольного образования (воспитания); улучшение качества школьного образования, повышение показателей единого государственного экзамена (ЕГЭ);
 - г) степень открытости власти, внедрение систем телекоммуникационной связи; уровень доверия к муниципальной власти, оценка ее работы общественностью, населением.
4. Географическая информационная система под названием «Текущее наблюдение за территорией», используемая в ФРГ, призвана обеспечить:
 - а) оценку существующей ситуации;
 - б) оценку специфики современных процессов территориального развития;
 - в) оперативную разработку «статус-кво прогнозов», базирующихся на экстраполяции уже выявившихся тенденций и дающих возможность оценить ход и результаты дальнейшего развития при условии сохранения этих тенденций;
 - г) возможность контроля за эффективностью мер государственного регулирования территориального развития путем выявления результатов фактического развития и их сопоставления со «статус-кво прогнозом».
5. Система индикаторов, необходимых для количественной оценки территориальных различий в условиях жизни и характере социально-экономического развития, включает:
 - а) индикаторы общего характера, характеризующие плотность и состав населения, его естественное и механиче-

- ское движение (миграции), территориальную структуру расселения;
- б) индикаторы ситуации на рынке рабочей силы и хода развития экономики с данными о занятости по основным секторам и отраслям хозяйства, распределении лиц наемного труда по уровню образования, средней заработной плате, общей и длительной (свыше 1 года) безработице, наличии вакантных рабочих мест, о размерах ВВП и налогов на душу населения;
 - в) индикаторы развитости инфраструктуры с данными об обеспеченности жильем и новом жилищном строительстве, обеспеченности врачами, больничными койками, спортивными сооружениями, о развитости систем энергоснабжения, водоснабжения, канализации;
 - г) индикаторы, характеризующие остроту экологических проблем с данными о наличии свободных площадей, используемых в рекреационных целях, о загрязненности воздуха, шумовых нагрузках.

ОТВЕТЫ

РАЗДЕЛ 1.1

Правильные ответы

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в	а, б, г	а, б, в	а, б, г	б, в, г

РАЗДЕЛ 1.2

Правильные ответы

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а	б, в, г	а, б, г	а, б, в, г	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 1.3

Правильные ответы

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, г	а, в, г	а, в, г	а, б, в, г	а, б, г

РАЗДЕЛ 2.1

Правильные ответы

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	В	а	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 2.2

Правильные ответы

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 2.3

Правильные ответы

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в	а, б, в, г	б, в	в	в, г

РАЗДЕЛ 3.1**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, г	а, в, г	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 3.2**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, в, г	б, в, г	а, б, г	а, б, в

РАЗДЕЛ 3.3**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в	б, г	а, б, в, г	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 4.1**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, в	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 4.2**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в	а, б, в, г	а, б, в	г

РАЗДЕЛ 4.3**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, в, г	а, в, г	а, б	а, б, в	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 5.1**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, г	а, б, в	а, б, в, г	а, б, г

РАЗДЕЛ 5.2**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в	а, б, в, г	б	б	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 6.1**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, г	а, б, в, г	а, в	в

РАЗДЕЛ 6.2**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, в	а, б, в	а	а, в	а, б, г, д

РАЗДЕЛ 6.3**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, г	а, в, г	а, б, в, г

РАЗДЕЛ 7.1**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, в, г	а	б, в, г

РАЗДЕЛ 7.2**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в				

РАЗДЕЛ 7.3**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, г	а, б, в	а, б, в, г	а, в, г

РАЗДЕЛ 7.4**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	б, в, г	а, б, в, г	б, в, г

РАЗДЕЛ 7.5**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г				

РАЗДЕЛ 8.1**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г	а, б, в, г	а, б, в	а, б, в, г	а, б, в

РАЗДЕЛ 8.2**Правильные ответы**

Номер вопроса	1	2	3	4	5
Ответ	а, б, в, г				