

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: (По состоянию на 15 февраля 2008 года) / Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых Центра исследования финансовых проблем Финансовой академии при Правительстве РФ; Под общ. ред. В.М. Родионовой. М.: Российская газета, 2008.

2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы [Сайт Министерства финансов Российской Федерации]. – Режим доступа: <http://www.minfinrf.ru>

3. Карчевская С.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне // Финансы. – 2008. – №10. – С.21-27.

4. Левина В.В. Стратегическое управление межбюджетными трансфертами на региональном уровне // Региональная экономика. 2007. № 17 (56). С. 61–68.

5. Левина В.В. Развитие межбюджетных трансфертов в регионе // Финансы. 2008. № 6. С. 24–27.

6. Левина В.В. Формирование бюджетной политики поселений // Финансы. 2009. № 1. С. 9–13.

7. Пронина Л.И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов/ Пронина Л.И.//Финансы. – 2009. – №5. – С. 26-29.

8. Тульская область в цифрах [Сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тульской области]. – Режим доступа: <http://stat-tul.ginf.ru/digital/default.aspx>

К вопросу о правовых основах региональной политики в РФ: доктрина регионального развития

А.С. Малчинов

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

г. Москва

Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования за последние два года были проведены значительные исследования в сфере регионального развития, большая часть из которых апробирована в экспертно-научных кругах и на площадках ряда общественных институтов.

В результате недостаточной эффективности действующей политики государства в сфере регионального развития в настоящее время сложились диспропорции практически по всем макроэкономическим показателям, характеризующим состояние социально-экономического развития регионов России. Неблагоприятная ситуация в сфере социально-экономического развития регионов России требует нового комплексного управленческого подхода, который позволил бы эффективно решать накопившиеся проблемы. Такой подход видится в принятии доктринального

документа особого типа как Доктрина регионального развития Российской Федерации.

Возникает вопрос. Что есть доктрина? С общенаучной точки зрения под доктриной понимают систему взглядов в какой-либо сфере. Но вполне очевидно, что для государственного управления одной только системы взглядов недостаточно. Поэтому для поставленных целей в рамках предложенного подхода Доктрина получила иное, управленческое содержание.

Сегодня, несмотря на огромное количество действующих программных и доктринальных документов (всего около 700), в России так и не принят нормативный правовой акт, который бы регулировал виды, иерархию, сферу действия этих документов. Сложность заключается и в том, что непонятен статус этих документов, под вопросом обязательность их исполнения, отсутствует соответствующий механизм соотношения их меж-

ду собой и необходимое управленческое на-
полнение. Поэтому ожидать какого-то вклада
этих документов в повышение эффективно-
сти государственного управления не прихо-
дится. К сожалению программные и доктри-
нальные документы носят характер скорее не
правовых, а политических документов, зави-
сящих от воли конкретных высших лиц госу-
дарства.

Такая ситуация складывается и в сфере
региональной политики. Разработанная и
размещенная на официальном сайте Мини-
стерства регионального развития Российской
Федерации стратегия социально-
экономического развития регионов России
вообще не имеет статуса ни политического,
ни нормативно-правового документа. Что ка-
сается Стратегии социально-экономического
развития РФ до 2030 года, то и в ней регио-
нальная составляющая представлена крайне
слабо.

Очевидно, что эффективность реализа-
ции этих документов напрямую зависит от
правовой формы утверждения. Лишь те про-
граммные и доктринальные документы, кото-
рые имеют определенный нормативно-
правовой статус и встроены в систему норма-
тивно-правового регулирования, имеют хоть
какой-то шанс быть реализованными на прак-
тике.

Итак, под Доктриной и в частности, под
Доктриной регионального развития мы пони-
маем нормативный правовой акт, опреде-
ляющий содержание государственной регио-
нальной политики Российской Федерации,
включая ее основные ценностные ориентиры,
цели, направления и приоритеты, форми-
рующий и приводящий в действие механизм
ее исполнения на краткосрочную, средне-
срочную и долгосрочную перспективы.

Доктрину регионального развития пред-
лагается утвердить на уровне федерального
закона, в силу чего сама Доктрина также при-
обретает статус федерального закона со
всеми вытекающими из этого последствиями.
Подобная форма уже использовалась в рос-
сийской правовой практике: речь идет, на-
пример, о Федеральном законе от 10 апреля
2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федераль-
ной программы развития образования».

Почему федеральный закон? Дело в
том, что законодательная форма предпола-
гает широкие возможности публичного обсу-
ждения, привлечения к дискуссии научной и
экспертной общественности, бизнеса, а также
всех ветвей и уровней государственной вла-

сти. Федеральный закон обязателен для ис-
полнительной власти, поднадзорен, обеспе-
чиваются прозрачность исполнения Доктри-
ны, возможность контролировать ее исполне-
ние различными ветвями власти и это суще-
ственно повышает вероятность реализации
Доктрины и гарантии ее ресурсного обеспе-
чения.

Разработанная Доктрина регионального
развития состоит из пяти глав и имеет сле-
дующую структуру.

Глава 1 «Общие положения» содержит
описание статуса Доктрины, методологии ее
формирования и реализации, в том числе
ценностного подхода, положенного в ее ос-
нову, и используемую в ней терминологию.

К ценностям, положенным в основу
формирования Доктрины относятся:

- достойный уровень жизни каждого во
всех субъектах Российской Федерации;
- стабильность численности населения
и сбалансированная заселенность террито-
рии Российской Федерации;
- экономическая и национальная безо-
пасность, территориальная целостность Рос-
сийской Федерации.

Именно эти ценности региональной по-
литики определяют дальнейшую систему це-
лей и задач, приоритеты и механизмы госу-
дарственного управления, заложенные в Док-
трине.

**Глава 2 «Текущее и целевое со-
стояние регионального развития и регио-
нальной политики России. Стратегия пе-
рехода»** содержит оценку текущего состоя-
ния и задает принципы переходного процесса
и целевые ориентиры регионального разви-
тия России в долгосрочной перспективе. Для
предметного мониторинга и контроля их ре-
ализации в Доктрине вводится перечень пара-
метров регионального развития, которые яв-
ляются целевыми количественными ориенти-
рами. К ним в частности, относятся:

- объем ВРП на душу населения в
субъектах Российской Федерации;
- темп роста ВРП на душу населения
в субъектах Российской Федерации;
- объем инвестиций бюджетных
средств в основной капитал на душу насе-
ления в субъектах Российской Федерации;
- объем инвестиций собственных
средств предприятий в основной капитал на
душу населения в субъектах Российской Фе-
дерации;
- количество субъектов Российской
Федерации — доноров и реципиентов;

- доходы на душу населения в субъектах Российской Федерации;
- номинальная начисленная заработная плата на душу населения в субъектах Российской Федерации;
- динамика долга субъектов Российской Федерации — государственного и корпоративного — и расходов на его обслуживание;
- динамика внутреннего долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание;
- динамика долей налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации;
- уровень безработицы в субъектах Российской Федерации;
- уровень смертности в субъектах Российской Федерации;
- уровень рождаемости в субъектах Российской Федерации.
- другие, всего около 30 параметров.

Глава 3 «Направления региональной политики и регионального развития. Основные проблемы и решения» содержит описание основных проблем в сфере регионального развития и предлагаемых решений в различных сферах управления.

Например, в рамках такого направления региональной политики как «Бюджеты и налоги в региональной политике» предложено свыше 15 управленческих решений, которые могут быть воплощены либо в организационно-управленческие решения, либо в нормативные правовые акты. Описание проблем и решений увязано друг с другом и детализировано, обозначены правовые формы реализации идей (закон, подзаконный акт), что позволяет органам государственной власти приступить к их принятию и реализации. Всего приведено 14 направлений региональной политики:

- федеративное устройство Российской Федерации;
- пространственное развитие Российской Федерации;
- бюджеты и налоги в региональной политике;
- инвестиции в региональной политике;
- социальное развитие регионов Российской Федерации;
- административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики;
- местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество;

- развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города;
- развитие проблемных регионов России: Дальний Восток, северные территории, депрессивные регионы;
- миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения;
- внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации;
- развитие инфраструктурных объектов;
- государственное управление региональным развитием;
- формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ.

Глава 4 «Механизм реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации» содержит описание принципов и системы построения органов государственного управления региональным развитием, основных принципов реализации государственных функций прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля регионального развития, содержит описание основных требуемых преобразований в государственном управлении региональным развитием. Основные положения механизмов реализации Доктрины, а также государственного управления региональным развитием заключаются в следующем.

1. Приоритет Доктрины для всех решений в сфере управления региональным развитием. Соответственно все иные нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней должны соответствовать положениям Доктрины.

2. Относительная устойчивость Доктрины при смене политических циклов (выборы Президента и Государственной Думы).

3. Принятие на основе Доктрины программ в сфере регионального развития России на среднесрочную и долгосрочную перспективу, ежегодный контроль их реализации.

4. Введение обязательного прогнозирования, планирования и мониторинга регионального развития в соответствии с перечнем параметров, установленных в Доктрине.

5. Структурные изменения в системе федеральной исполнительной власти: усиление роли Министерства регионального развития России в формировании и реализации государственной региональной политики, введение института региональных министров

(федеральных министров по делам федеральных округов), ответственных за эффективность и результативность государственной региональной политики в конкретных регионах России.

Глава 5 «Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации» содержит структурированную по направлениям региональной политики программу реализации предписаний Доктрины с указанием ориентировочного срока принятия тех или иных решений, а также органа, ответственного за их разработку. Программа содержит перечень решений (проектов нормативных правовых актов), указание на ориентировочный срок принятия этих решений и орган, ответственный за их разработку. Это позволяет на практике реализовать принцип так называемого трехпериодного управления, дающий возможность связанным образом прогнозировать и задавать ориентиры долгосрочной перспективы регионального развития, учитывая, что в Программе реализации Доктрины регионального развития около 90 организационно-управленческих решений и нормативных правовых актов.

Ключевые решения, предложенные в проекте Доктрины регионального развития прошли верификацию, а по ряду из них просчитан экономический эффект от их реализации. Например, так называемое, градиентное управление инвестициями и налоговыми ставками приводят к значительному увеличению ВРП.

На рис. 1 представлены результаты расчетов по одному из 12 сценариев - Модель снижения ставок основных налогов (на 30% от их начального уровня) и удвоение инвестиций для Сибирского, Приволжского, Южного ФО. Этот сценарий предусматривает использование обоих механизмов для всех трех «проблемных» федеральных округов. В результате: прирост ВРП Сибирского ФО за 8 лет составил 90,20%; Приволжского ФО 56,46%; Южного 56,56%. ВВП России за тот же период вырос на 23,8% по сравнению с базовым вариантом развития экономики.

Следует также отметить, что различные предлагаемые механизмы сглаживания межрегиональной дифференциации дают разные результаты. Показано, что дополнительное инвестирование средств непосредственно в основные фонды предприятий и организаций дают более ощутимый эффект по сравнению с налоговыми преференциями.

Проведенные эксперименты показали, что выравнивание регионального развития - процесс долгосрочный, но при применении предлагаемых мер уверенный и результативный. Таким образом, необходимость принятия Доктрины регионального развития Российской Федерации диктуется бессистемностью, нестратегичностью и непоследовательностью действующей региональной политики. Доктрина – безусловный шаг к формированию и реализации эффективной государственной региональной политики.

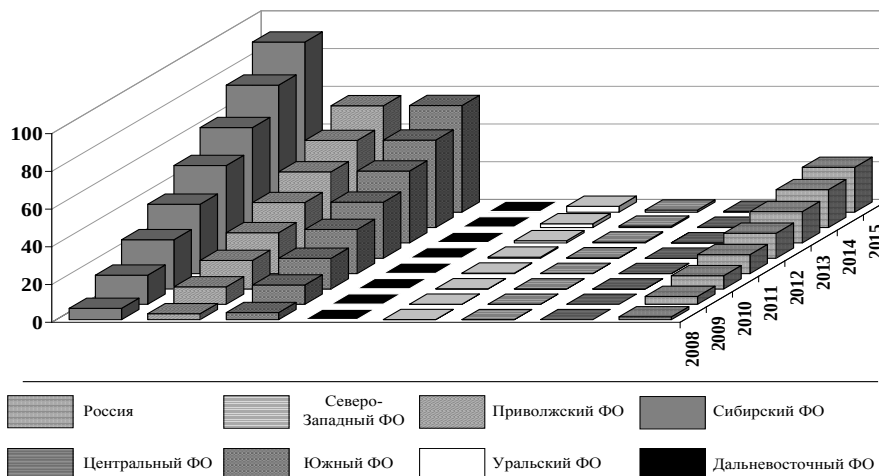


Рисунок 1 - Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 году.

По результатам разработки проект Доктрины регионального развития был направлен около 300 адресатам для рецензирования в различные регионы России и страны СНГ. Разработчиком получено около 30 рецензий. В целом рецензенты отмечают высокий уровень проработки документа. Предпо-

лагается, что в течение 2009 года будет подготовлен полный пакет сопроводительных документов к проекту Доктрины, включая финансово-экономическое обоснование, который будет направлен заинтересованным субъектам законодательной инициативы.

Особенности управления организациями региональных средств массовой информации

Н.В. Мироненко

ГОУ ВПО «Орловская региональная академия государственной службы»

г. Орёл

Управление и организация работы по созданию информационного продукта средств массовой информации требует не только экономически грамотных решений, но и более высокого уровня управленческого воображения и предвидения, высокого качества руководства, чем управление работниками физического труда. Управление данной структурой основывается не на жестких запретах, правилах и инструкциях, а на разработке и реализации правильной политики и практики управления, основанной, как правило, на творческом риске.

Оптимизационный подход к управлению редакцией средства массовой информации, на наш взгляд, должен ориентироваться: с одной стороны, на создание новых информационных возможностей, т.е. на создание новых информационных продуктов и формирование новых информационных потребностей. С другой стороны, необходимо оптимизировать отдачу от задействованных внутренних ресурсов.

Редакция средства массовой информации, с точки зрения экономического анализа, является организацией, в которой соединены три вида основных процессов: производства информационного продукта; формирование аудитории, повышение собственного рейтинга на основе воспроизводства имеющихся ресурсов (материальных и творческих аспектов). При этом каждый из этих процессов не является постоянным и, в процессе развития,

подвергается различным инновациям. Данные процессы рассмотрены на рисунке - 1.

Редакция не будет иметь высокой внешней эффективности, если у нее низкая внутренняя эффективность использования ресурсов. Конечно, если редакция выпускает невостребованный информационный продукт, она будет убыточной, но соответствовать определенным информационным задачам, решение которых и оправдывает, с точки зрения тех, кто оплачивает, ее убыточность. Таким образом, внутренняя эффективность – это минимальное условие внешней эффективности. Современное управление подразумевает установление баланса между обоими видами эффективности. Однако, для организации, выпускающей информационный продукт на рынок региональных средств массовой информации, управленческие задачи многократно усложняются.

В теории управления воспроизводственные процессы рассматриваются различными экономическими школами. Неоклассическая теория фирмы рассматривает воспроизводственные функции как процессы возобновления ресурсов, управляемой и неуправляемой эволюции производственной функции. Изменение последней трактуется как эффект действия «научно-технического прогресса – внешнего по отношению к предприятию процесса создания и распространения организационно-технологических новшеств.