ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает наделение органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов полномочиями на осуществление международных и внешнеэкономических связей.

В законопроекте отмечается, что на отношения в сфере приграничного сотрудничества, регулируемые гражданским законодательством, в том числе отношения с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законопроект не распространяется. Понятие «приграничное сотрудничество» по законопроекту не охватывает деятельность граждан и юридических лиц.

К недостаткам законопроекта можно отнести чрезмерный контроль и отчетность муниципальных образований перед федеральными и региональными государственными органами. Поэтому требуется его дальнейшая доработка. В целом же принятие Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» будет способствовать активизации приграничного сотрудничества муниципальных образований, повышению уровня хозяйственно-экономического и социального развития приграничных территорий, формированию добрососедских и партнерских связей.

Таким образом, необходимо расширить организационно-правовые возможности муниципальных властей для заключения соглашений о приграничном и трансграничном сотрудничестве с зарубежными муниципальными образованиями и предоставить право на самостоятельное определение целей и задач сотрудничества. Кроме того, приграничное сотрудничество необходимо расширять по примеру зарубежных государств и создавать условия для выхода муниципалитетов на трансграничный уровень.

Литература

1. *Межевич Н.М.* Справочник по приграничному сотрудничеству. СПб., 2005.
2. Муниципальное управление: энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2008.
3. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS №106) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 31. Ст. 3103.
4. *Баймуратов М.А.* Роль европейских стандартов местного самоуправления в формировании компетенции органов местного самоуправления Украины // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 1.
5. Европейское трансграничное сотрудничество: пособие для студентов / Автор-составитель Г.Н. Гаврилко. Минск: БГУ, 2010.
6. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации: документы и материалы / Сост. Л.Ф. Болтенкова. М., 2010.

Сергей БОЛЬШАКОВ, Юлия БОЛЬШАКОВА

Управление развитием промышленного сектора экономики региона (Новгородская область)

Роль и место промышленного сектора экономики в регионе связаны с особенностями развития отраслевых рынков, с проблемами внутренней организации промышленных предприятий, их поведения в условиях рынка, с вопросами ценообразования, ценовыми различиями, инновационной деятельностью и рекламой, с влиянием государственного регулирования на формирование стратегий предприятий.

Классический анализ поведения предприятий в рамках промышленного сектора экономики региона, имеющего многоотраслевой характер, а также промышленного сектора в экономике региона включает следующее [1].

1. Уровень концентрации предприятий в рамках отраслей в промышленном секторе экономики, доля промышленного сектора в экономике региона. Во многих отраслях можно выделить несколько доминирующих предприятий, контролирующих рынок и существенно влияющих на характеристики отрасли. Точно так же отрасли и промышленный сектор могут доминировать в экономике региона, которая может иметь и моноотраслевой (промышленный, аграрный и т. д.) характер.

2. Характеристики продукта. Степень, уровень и особенности дифференциации продуктов оказывают воздействие на положение и поведение предприятий/отраслей, которые их производят.

3. Затратные характеристики деятельности предприятий (отраслей) промышленного сектора экономики региона. Любые действия предприятий (отраслей) промышленного сектора экономики региона сопряжены с определенными затратами. В некоторых случаях затраты, связанные с продвижением

Сергей БОЛЬШАКОВ – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой теории коммуникации Санкт-Петербургского государственного университета

Юлия БОЛЬШАКОВА – кандидат экономических наук, доцент Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики

товаров на рынок, превышают затраты на их производство.

4. Научные исследования и разработки. Это направление особенно важно для предприятий/отраслей, многие из которых вовлекают значительные ресурсы в разработку новых продуктов и инновационных технологий.

При определении конкретных роли и места промышленного сектора в экономике региона рассматривается взаимодействие этих факторов.

Роль и место промышленного сектора экономики региона определяются отраслевой структурой как экономики региона, так и самого промышленного сектора экономики. Экономическим комитетом администрации Новгородской области при поддержке губернатора в 2010 г. создан региональный совет по промышленной политике, что является попыткой поиска баланса региональных экономических интересов и всех участников рынка. В стратегических документах администрации области установлены следующие ключевые направления развития промышленного сектора экономики региона:

– технологическая модернизация;

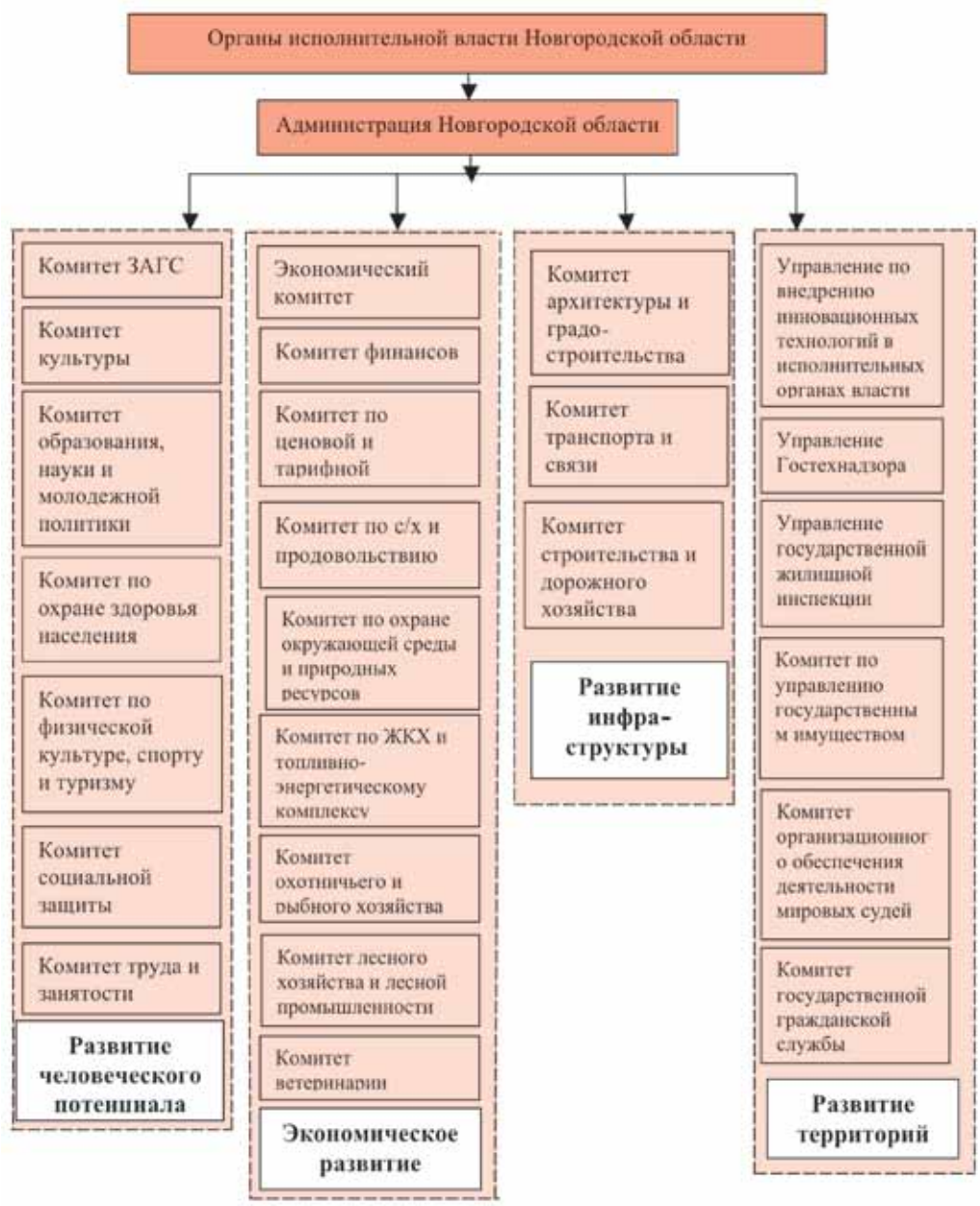
– экологическая модернизация;

– подготовка и переподготовка кадров промышленного сектора экономики региона;

– совершенствование организационно-экономических механизмов управления развитием промышленного сектора экономики региона.

Развитие промышленного сектора экономики региона в совокупности по этим направлениям дает возможность устойчивого развития на инновационной основе самого промышленного сектора экономики и региона в целом.

Рисунок 1. Функциональная структура управления регионом



Отправной точкой обновления организационной системы развития промышленного сектора экономики региона является анализ структуры его управления, сложившейся к настоящему времени, точнее, структуры исполнительных органов власти, поскольку согласно Конституции РФ, населением территории им делегированы соответствующие полномочия. За прошедшие 15 лет структура исполнительных органов власти в регионах претерпела значительные изменения. При этом отсутствовали какие-то общие требования к построению таких структур как со стороны федерального центра, так и в общенаучном плане.

Как правило, исполнительные органы власти регионов самостоятельно выстраивали свою структуру по образу и подобию федеральных властей с учетом собственной ментальности.

Регионы в рамках своих полномочий могут выстраивать свой вариант управления территорией. В частности, в Новгородской области реализован функционально-целевой подход к управлению регионом.

Все государственные задачи

управленческого характера были подразделены на четыре блока. Подобное разделение достаточно условное, но управленческие задачи были конкретизированы и структурированы. На основании выделенных блоков установлены регламент и показатели деятельности, с целью определения эффективности работы консолидированного блока определены перспективные аналитические параметры функционирования, созданы структуры управления, система планирования и контроля.

Составляющие блоки государственного управления представлены на **рисунке 1**. Это:

– развитие человеческого потенциала;

– экономическое развитие;

– развитие инфраструктуры;

– развитие территорий.

С позиций институционального подхода организационная система управления развитием промышленного сектора экономики региона должна базироваться на подсистемах мониторинга, диагностики, корректировки, располагать критериями продуктивности, определенными отношениями, обеспечивающими ее координацию с функциональными формами государственной экономической политики. С управленческой позиции эта система состоит из следующих блоков:

– разработка целей и приоритетов;

– ресурсное обеспечение выбранных приоритетов;

– осуществление контрольных функций;

– институциональное и правообеспечение (создание и деятельность институциональных структур, разработка и принятие нормативных документов).

Разработка целей и приоритетов развития промышленного сектора экономики региона увязывается с целями и приоритетами развития региона в целом, других секторов экономики и сфер жизнедеятельности региона.

Контроль в системе управления развитием промышленного комплекса экономики региона должен учитывать требования баланса социальной, экономической, экологической и институциональной составляющих развития региона.

На основании ряда научно-исследовательских работ, проведенных с участием авторов, в дальнейшей перспективе, отталкиваясь от функционально-целевого подхода к управлению регионом, необходимо выделить в составе экономического комитета управление промышленной политики, подразделения (отделы) по технологической и экологической модернизации, инвестиционной деятельности, совершенствованию организационно-экономических механизмов управления развитием промышленного сектора экономики региона (**рисунок 2**).

Указанные подразделения в перспективе призваны решать задачи территориального маркетинга по своим направлениям в рамках сформированной в Новгородской области региональной информационно-аналитической системы. Свод данных по подразделениям должен осуществляться подразделением анализа и мониторинга промышленного сектора экономики региона.

Стабильное функционирование организационной системы управления развитием промышленности региона возможно на основе внедрения в региональную систему управления информационно-аналитической системы «электронное правительство».

Интенсивный рост инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и территорий является именно тем фактором, который позволяет придать процессу развития и совершенствования экономики устойчивый и интенсивный характер, мобилизовать для реализации этой задачи подавляющую часть внешних и внутренних ресурсов и обеспечить их эффективное использование [2].

Развитие региона – многомерный и многоаспектный процесс. Он обычно рассматривается с точки зрения совокупности различных социальных и экономических целей и включает в себя рост производства и доходов; перемены в институциональной, социальной и административной структурах об-

Рисунок 2. Модель организационной системы управления развитием промышленного сектора экономики региона



щества; в общественном сознании; в традициях и привычках.

Такое понимание регионального развития принципиально отличает его от механического роста или структурных усложнений.

В целом на уровне региона можно выделить следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

– ВРП или ВВРП (как абсолютная величина и в расчете на душу населения) и темпы роста этих показателей;

– средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;

– продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;

– уровень образования;

– уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;

– уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами скорой помощи, качество предоставляемых медицинских услуг);

– состояние окружающей среды;

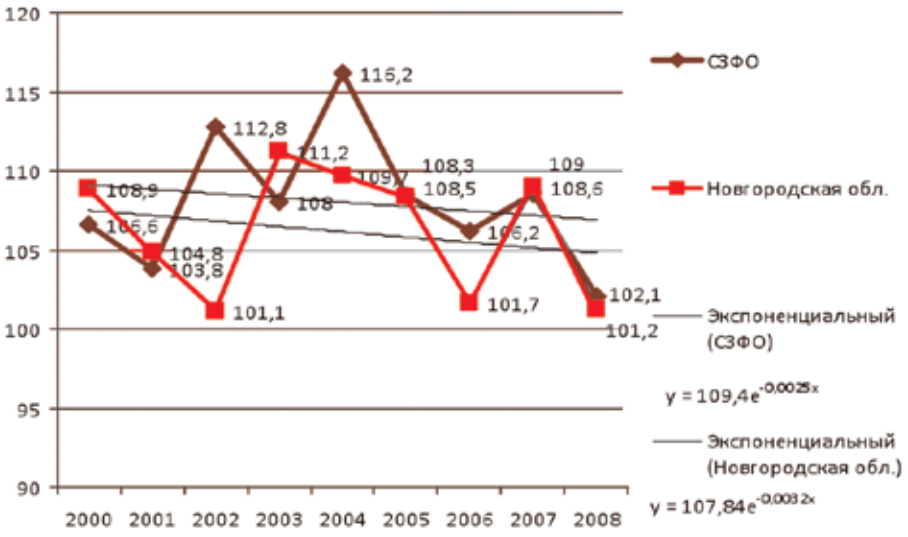
– равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;

– обогащение культурной жизни людей.

Практика управления экономикой Новгородской области ярко продемонстрировала, что управление региональным развитием предполагает постоянное использование форм и методов согласования интересов между центром и регионами, усиления взаимосвязи между использованием межрегиональных и внутрирегиональных материальных ресурсов и финансовых потоков, способов совершенствования механизма государственной поддержки социально-экономического развития субъекта РФ, особенно депрессивных территорий.

Управление развитием региона – это управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер его жизнедеятельности в соответствии с поддержанными населением приоритетами, федеральными и региональными интересами, принятыми к исполнению на законной или договорной основе, предусматривающими использование необходимых ресурсов, с определенными мерами и установленными сроками.

Рисунок 3. Динамика индекса промышленного развития Новгородской области и Северо-Западного Федерального округа



Создание новой эффективной ресурсосберегающей, высокотехнологичной и экономически целесообразной модели развития всего промышленного сектора определяет суть структурной политики и пути ее осуществления. Структурные сдвиги и на этой основе оптимизация структуры промышленного сектора экономики региона осуществляются в каждом комплексе, подкомплексе и группе взаимосвязанных отраслей.

Значительное внимание при проведении экономической оценки структурных преобразований в промышленности региона уделяется показателю «валовой региональный продукт (ВРП)».

Анализ данных свидетельствует, что наибольший вклад в промышленное развитие Новгородской области вносит отрасль «Обрабатывающие производства», причем у региона данный показатель значительно выше общероссийского – 31,5% против 19,3% за 2007 г. За последние годы в целом по РФ на лидирующие позиции по вкладу в ВРП вышла отрасль «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования» – по РФ вклад данной отрасли в ВРП составляет 21,2% в 2007 г., по Новгородской области за аналогичный период – 16,1% (**рисунок 3**).

Вклад отрасли «Добыча полезных ископаемых» в ВРП Новгородской области, известной своими торфяными запасами, в отличие от общероссийского показателя – 10,5% за 2007 г. недостаточен (0,1%), что свидетельствует о возможности перспективного развития данной отрасли.

Таким образом, стратегической задачей разработки организационной системы управления развитием промышленного сектора экономики региона является оценка его состояния – как существующего, так и желательного.

Путем разработки и реализации промышленной политики осуществляется государственное воздействие на промышленный сектор экономики. Формы проявления и результаты системной промышленной политики зависят от уровня развития государственного регулирования (сильное, слабое государство), его роли (пассивная, актив-

ная), а также горизонта времени государственных мер (краткосрочные, долгосрочные).

Особенности механизмов планирования, стимулирования и управления развитием промышленного сектора экономики региона определяют структуру модели его организационной системы.

Приоритеты развития промышленного сектора экономики региона должны рассматриваться с точки зрения устойчивого развития, контроль в системе управления развитием промышленного комплекса экономики региона должен учитывать требования баланса социальной, экономической, экологической и институциональной составляющих его развития.

Литература

1. *Маклахов А.В.* Программно-целевой метод промышленной деятельности в регионе // Промышленная политика в Российской Федерации. 2007. № 1. С.101-106.
2. *Большаков С.Н.* Инвестиционное обновление стратегии регионального экономического развития // Государственная служба. 2003. № 4. С.115-120.

Альфия АКМАЛОВА

Правовое регулирование местного самоуправления

По мнению не только значительной части теоретиков, но и многих практиков, одной из негативных характеристик Российского государства остается чрезвычайно высокий уровень централизации публичной власти.

Опыт развития демократических институтов показывает, что ключевую роль в механизме децентрализации власти может сыграть местное самоуправление. Муниципальный уровень организации публичной власти наиболее приближен к населению, и в силу этого позволяет наиболее полно реализовать конституционный принцип народовластия. В то же время именно на уровне муниципального образования – городского и сельского поселения, муниципального района и городского округа, внутригородской территории городов федерального значения – можно наиболее полно отразить и реализовать интересы конкретного местного сообщества, учесть реальные проблемы и мобилизовать местные ресурсы.

Не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта Российской Федерации весьма сложно порой «разглядеть» интересы и чаяния конкретного человека. Последнее приобретает особое звучание в России, которую отличает многообразие объективных и субъективных условий, разный уровень экономического и социокультурного развития отдельных территорий. Таким образом, институт местного самоуправления как механизм децентрализации публичной власти обеспечивается конституционным строем России и позволяет наиболее полно реализовать интересы и потребности населения.

Вместе с тем становление местного самоуправления проходит весьма сложно и противоречиво в силу разных объективных и субъективных причин. Прежде всего это отсутствие достаточных экономических ресурсов, невысокий уровень подготовки значительной части практиков местного самоуправления и непрекращающиеся муниципальные реформы. Среди таких факторов особое значение имеет политический – роль и влияние государства на развитие местного самоуправления, отношение к его институтам федеральных, региональных и местных территориальных органов государственной власти, их должностных лиц. Такое отношение, как правило, предопределяется формами правления и устройства государства, политическим режимом, избранной муниципальной системой, историческими традициями формирования и развития государственности, а также реальными условиями жизнедеятельности каждого отдельного муниципального образования.

И здесь, следует признать, проблема гибкого и дифференцированного отношения государства к каждой своей территории, соответствующего отражения в государственной политике не только общенациональных интересов, но и интересов отдельного местного сообщества остается не только «узким местом» проводимых государственных реформ, но и проблемой, которая требует еще своего теоретического решения, закрепления в законодательстве. Эта важная политико-прикладная и научная проблема гуманитарного характера имеет разные аспекты. В нашей стране она отражает как специфику современного этапа государственного строительства, так и универсальные процессы развития мирового сообщества.

Государственная политика объективно стремится к унификации социально-политических процессов, методов управления, к усилению единообразия относительно своих территориальной, экономической, организационной и правовой основ. Достаточно полно это отразила история российской государственности, в которой такая унификация, приобретая гиперболизированный характер, создавала

Альфия АКМАЛОВА - доктор юридических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ