

На правах рукописи

Кириллов Вадим Владимирович

**Модернизация территориального управления экономикой
на этапе перехода страны к интенсивному развитию**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством: региональная экономика

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Томск – 2003

Работа выполнена на кафедре государственного регулирования национальной экономики экономического факультета Томского государственного университета.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Александр Леонидович Шушарин

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Михаил Семенович Каз

Кандидат экономических наук, доцент
Владимир Васильевич Шкуратов

Ведущая организация: Кемеровский государственный университет

Защита состоится 10 декабря 2003г. в 14.30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.267.11 при Томском государственном университете по адресу: г. Томск, пр. Ленина, 36, Главный корпус ТГУ, ауд. 119.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ТГУ.

Автореферат разослан «10» ноября 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета д.э.н., профессор

Т.И. Коломиец

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы работы. Переход России от депрессии к экономическому подъему невозможен без модернизации системы государственного регулирования общественного развития. Концентрация ресурсов на приоритетных направлениях, создание стимулов экономического роста, устранение бюрократических, региональных и прочих барьеров требуют совершенствования государственного управления, в первую очередь - регионального и межрегионального, поскольку экономические процессы происходят на конкретных территориях. Рыночные отношения, устанавливающиеся в нашей стране, требуют адекватной территориальной организации общества.

Принятая государством новая стратегия социально-экономического развития диктует необходимость консолидации ресурсов и действий всех субъектов РФ, согласованной работы по структурной и институциональной перестройке экономики, оптимизации закрепления за разными уровнями власти задач и предметов ведения. К сожалению, сложившаяся территориальная структура экономики не отвечает этим требованиям. Россия разделена на 89 разнородных субъектов федерации, различающихся по статусу, по устройству власти, по территории и численности населения, по экономическому потенциалу и степени его использования. Властной вертикали, как таковой, не существует, поскольку регионы наделены самостоятельностью, а органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти. Органы власти, относящиеся к разным ее ветвям и уровням, соперничают между собой, доводя дело до громких конфликтов. Единый национальный рынок, по существу, разделен на множество локальных рынков, огражденных таможенными, налоговыми и нормативными заплатами, преодолеть которые бывает очень сложно. Каждый регион установил для себя собственные «правила игры», закрепил свою независимость в конституции или уставе, многие положения которых противоречат Конституции РФ. Самостоятельность и независимость регионов часто реализуются не в инициативном поиске внутренних резервов и

наиболее эффективном использовании собственных ресурсов, а в создании на своей территории удельного княжества, формировании национально-региональных элит, дублировании госаппарата. Чиновничий корпус за годы рыночных реформ чудовищно разбух, в России, в расчете на 100 тыс. жителей, сейчас почти в три раза больше чиновников, чем было в 1990 году.

Для энергичной и согласованной модернизации экономики необходимо, чтобы вертикаль государственной власти доходила до территорий, чтобы функции и полномочия федерального, регионального и муниципального уровней власти были рационально разграничены. При этом следует провести анализ ныне реализуемых государственных функций, сократить избыточные и приблизить исполнение оставшихся к регионам.

Все вышеизложенное со всей очевидностью характеризует актуальность определения экономического положения регионов, под которыми в работе понимаются субъекты федерации, в системе отношений современного российского общества. Только на этой основе можно установить их полномочия и предметы ведения, их связи с федеральным центром и муниципальными образованиями, четко сформулировать их миссию в процессе возрождения России и их роль в модернизации экономики. А уже после этого можно сконструировать систему территориального управления в стране, очертить функции и задачи каждого уровня власти. Актуальность исследования подчеркивается тем, что в стране разворачивается административная реформа, тем, что приняв в сентябре 2003 г. закон о местном самоуправлении, депутаты отложили вступление его в силу до 1 января 2006 г., дав более двух лет на доработку механизмов взаимодействия разных уровней власти.

Степень изученности проблемы. Вопросы региональной политики и территориального управления оживленно дискутируются в отечественной и зарубежной экономической науке и политологии. Большой вклад в российскую регионологию внесли И.Г. Александров, М.К. Бандман, Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский, Н.Н. Некрасов, А.Е. Пробст, Ю.Г. Саушкин, Р.И. Шнипер и другие уважаемые и авторитетные ученые, перечислить которых здесь, к сожалению, нет

возможности. Труды этих ученых сформировали объективную основу территориальной экономики, складывающуюся под влиянием географического положения, природно-климатических условий, наличия сырьевых ресурсов и других естественных факторов. Но эти исследователи по разным причинам не разрабатывали проблемы регионального развития в условиях рынка и децентрализованного управления экономикой.

Среди иностранных регионалистов необходимо отметить Х. Армстронга, У. Изарда (Айзарда), А. Леша, Х. Ричардсона, Дж. Тейлора, М. Тэмпла и др. Но, несмотря на неоспоримые достоинства трудов этих авторов, их нельзя пока еще использовать как руководство по совершенствованию территориальной организации российского общества, по модернизации системы управления экономикой РФ. Зато большую пользу для налаживания федеративных отношений в нашей стране можно извлечь из работ Д. Елазара, Е. Ерохиной, Л. Карапетяна, В. Острома, В. Оэйтеса, Л. Полищука, У. Райкера, С. Сольника, А. Токвиля, И. Умновой, В. Чиркина и др., которые способствовали созданию современной интернациональной теории федерализма.

Современные российские специалисты по региональной экономике пытаются осмыслить изменения, которые чрезвычайно быстро происходят в экономической и политической жизни России, в меру своих способностей и имеющихся возможностей систематизируют, обобщают и оценивают их. Наибольший вклад в разработку современной российской региональной теории, по нашему мнению, внесли Ю.Н. Гладкий, А.Г. Гранберг, А.А. Кисельников, В.В. Кистанов, В.В. Котилко, А.М. Лавров, В.Н. Лексин, А.С. Маршалова, Т.Г. Морозова, А.С. Новоселов, А.И. Чистобаев, А.Н. Швецов, Б.М. Штульберг и др. Вопросы становления местного самоуправления внимательно рассматривают и дают полезные рекомендации Е.Г. Анимица, Р.В. Бабун, А.Г. Воронин, В.С. Занадворов и А.В. Занадворова, Е.М. Ковешников, Ю.В. Филиппов, Н.В. Шумянок и много других известных ученых и государственных деятелей. Но, к сожалению, не всегда можно системно осмыслить процессы, происходящие во всей вертикали власти, увязать воедино проблемы экономического роста,

административно – территориального деления, распределения функций и предметов ведения между уровнями и ветвями власти, разделения финансовых и материальных ресурсов. Отсюда и труды этих признанных специалистов часто узконаправленны, ограничиваются только экономическими проблемами территорий, не затрагивают правовых, политических, национально – культурных и пр. аспектов государственного управления современным российским обществом.

Поэтому осуществление данного исследования потребовало внимательного изучения трудов по теории и методике государственного регулирования рыночной экономики, авторами которых являются И.М. Албегова, Г.В. Атаманчук, О.Е. Кутафин, В.И. Кушлин, Д.С. Львов, Б.З.Мильнер, И.Н. Мысляева, В.П. Орешин, А.В. Пикулькин, Б.А. Райзберг, М.Дж. Скидмор и М.К. Трипп, В.Л. Тамбовцев, Э.Т. Ушакова, Л.Г. Ходов, Ф.И. Шамхалов и др.

Только на основе синтеза конструктивных идей перечисленных работ и внимательного анализа современной российской социально – экономической ситуации удалось разработать рекомендации по модернизации территориального управления развитием страны.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка перспективной концепции модернизации территориального управления, основанной на современном понимании экономического положения и роли регионов в условиях перехода страны к интенсивному развитию.

Для достижения поставленной цели в работе были решены следующие задачи:

- уточнение роли государства в современном мире и конкретизация его функций;
- определение экономической сущности федерализма и формирование системы общественных отношений, необходимых для ее реализации;
- рациональное распределение функций государства между уровнями власти в условиях федерализма и субсидиарности;

- выявление места и роли муниципального хозяйства в социально – экономической системе современного федеративного государства, установление круга полномочий и ресурсов местного самоуправления;
- анализ сложившихся в мировой практике взаимоотношений региональных и местных органов, разделения между ними полномочий по регулированию социально – экономического развития территорий;
- осмысление сформировавшейся в России системы федеративного управления страной, определение ее влияния на темпы выхода из экономического кризиса, выявление недостатков и противоречий этой системы;
- разработка рекомендаций по устранению отступлений от принципов разделения властей и федерализма в устройстве государственной власти России, выработка эффективной модели административно – территориального деления страны;
- формулирование предложений по реформированию взаимоотношений региональных и муниципальных властей, обеспечивающему единство их действий по социально – экономическому развитию регионов.

Объект исследования – система территориального управления страной, совокупность органов власти всех уровней народнохозяйственной иерархии.

Предмет исследования – экономические отношения, возникающие между уровнями власти в Российской Федерации, распределение между ними функций и предметов ведения.

Теоретическая, методологическая и информационная основы исследования. Теоретической основой диссертационной работы являются общая теория систем, теория экономического районирования на основе энергопроизводственных циклов, теория федерализма. Предложения по разграничению функций государства (общественных благ) по уровням власти базируются на постулатах теории общественного сектора.

Методологической основой работы послужила диалектическая теория развития. В процессе предпринятого исследования в рамках диалектического и системно – самоорганизационного подходов использовались как общенаучные методы: исторический, логический, сравнительный, анализ и синтез, обобщение, индукция и дедукция, наблюдение и др., так и специальные – программно-целевой, нормативный, балансовый.

Нормативную и правовую базу исследования составили Конституция и законы РФ и ее субъектов, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты представительных и исполнительных органов субъектов РФ и местного самоуправления.

В качестве информационной основы использовались данные зарубежных и российских источников об объемах полномочий, закрепленных за разными уровнями власти, и о расходовании бюджетных средств на их осуществление. Применялась статистическая информация из ежегодников и тематических сборников Госкомстата РФ, в первую очередь – «Регионы России», «Социально – экономическое развитие Российской Федерации», из статсборников межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия и федеральных округов.

Научная новизна результатов исследования состоит в том, что в диссертации проблема совершенствования территориального управления рассматривается на основе всестороннего анализа сложившейся в стране системы федеративного управления, места и роли регионов в рыночной системе страны в условиях реализации принципов федерализма и субсидиарности. Тем самым, вопрос о имманентных региону полномочиях разрешается системно, в результате анализа всей совокупности функций государства и их распределения между уровнями власти сообразно возможностям последних в конкретных исторических и экономических условиях России. Такой подход характеризуется следующими элементами научной новизны:

- система функций российского государства сформирована и структурирована на базе учета типа государства, формы правления, степени зрелости рыночных отношений, исторических и национально - культурных особенностей страны и ее конституционного устройства;
- экономический механизм федерализма разработан как совокупность отношений и инструментов, обеспечивающих разрешение объективных противоречий между регионами и государством в целом, взаимовыгодно объединяющих хозяйственные и социальные комплексы регионов в единую рыночную систему страны;
- сформулированы базовые принципы и условия превращения регионов в полноправных участников выработки стратегии и тактики государственного территориального управления: укрупнение, изменение структуры управления, переход к функциональному управлению и др.; доказано, что из-за несоблюдения в России этих условий ее регионы субъектами федерации в полном смысле не являются;
- обосновано экономическое положение существующих в настоящее время регионов в перспективной модернизированной системе территориального управления,

обеспечивающей доведение властной вертикали до населения и восстановление дееспособности местного самоуправления.

Научная новизна положений и выводов диссертационной работы заключена в следующих отстаиваемых результатах.

Результаты исследования, выносимые на защиту. Главным результатом являются предложения по изменению роли, места и взаимоотношений субъектов РФ в системе территориального управления экономикой в условиях перехода страны к интенсивному развитию. Эти предложения, обоснованные с позиций выравнивания социально – экономического положения регионов, повышения качества управления, мобилизации и концентрации ресурсов страны, предусматривают:

- формирование в России централизованного делегированного федерализма с равноправными субъектами федерации, основанного на принципе субсидиарности, как наиболее соответствующего социально – экономической ситуации в стране;
- изменение административно – территориального деления страны путем укрупнения нынешних субъектов федерации и создания 16 симметричных федеральных земель;
- превращение федеральных земель в полноценные субъекты федерации, имеющие представительные и исполнительные органы власти и наделенные всеми полномочиями, которые в настоящее время находятся в совместном ведении регионов и Центра;
- упразднение представительных и существенное сокращение исполнительных органов нынешних субъектов федерации, которые хотя и сохраняются, но из частей национально – государственного деления страны превращаются в административно – территориальные единицы, передаточные звенья между органами государственной власти федеральных земель и органами местного самоуправления муниципальных образований, обеспечивающие четкую организацию и координацию действий всех хозяйствующих на территориях земель субъектов;
- изменение конституционно – правового статуса органов местного самоуправления и превращение их в нижний уровень вертикали государственной власти, но при этом, с помощью перераспределения полномочий и предметов ведения между уровнями власти, сохранение независимости представительных и значительной самостоятельности исполнительных органов местного самоуправления в определенных им сферах деятельности;
- закрепление за каждым уровнем власти собственных доходных источников на основе принципов «мой мандат – мой бюджет» и «один налог – один бюджет»; сохранение самостоятельных бюджетов только у федеральных земель и у

муниципальных районов (округов), составление смет расходов нынешними субъектами федерации и муниципальными поселениями.

Практическая значимость диссертационного исследования. Разработка проблем совершенствования федеративных отношений и местного самоуправления в России, осуществленная в диссертации, будет полезна для практической модернизации территориального управления и осуществления административной реформы, инициированной Президентом РФ В.В. Путиным. Выводы и рекомендации исследования помогут рационально распределить полномочия между уровнями власти в государстве, закрепить функции и доходные источники за органами власти, отрегулировать отношения между ними. Все это, в конечном счете, позволит оптимизировать структуру органов представительной и исполнительной власти, их штатную численность, сократить затраты на управление.

Теоретические положения и обобщения работы могут быть использованы в процессе преподавания экономических дисциплин: «Государственное и муниципальное управление», «Государственное регулирование национальной экономики», «Региональная экономика», «Национальная экономика» и др.

Апробация работы. Основные положения и результаты диссертационного исследования получили одобрение участников Всероссийской научно – практической конференции «Теория и практика развития экономики региона» (Калуга, ВЗФЭИ, 2003г.), региональной научно – практической конференции «Экономика России: проблемы и перспективы ее модернизации» (Прокопьевск, 2003г.), V межрегиональной научно – практической конференции «Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы» (Горно-Алтайск, 2003 г.), региональной научно – методической конференции «VI экономические чтения» (Томск, 2003г.), региональной конференции «Модернизация высшей школы в условиях реформирования общества» (Томск, ВЭГУ, 2003г.), Всероссийского научно – методического семинара «Развитие научно – образовательного потенциала Сибири» (Томск, 2002г.), Международной научно – практической конференции «Гуманитарные исследования и их роль в развитии педагогического образования» (Томск, 2002г.), регионального научно – методического семинара «Совершенствование преподавания экономических дисциплин» (Институт «Открытое общество», Фонд Сороса, ТГУ. – Томск, 2002г.) и др. Выводы и

результаты работы излагались соискателем на теоретических семинарах экономических кафедр ТГУ и ТГАСУ.

По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 2,35 п.л.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение

Глава 1. Объективные основы разделения предметов ведения между уровнями государственной власти

1.1. Функции государства в условиях рыночной экономики: генезис и современное состояние

1.2. Федерализм и разделение властей в сфере экономического регулирования

1.3. Роль и значение местного самоуправления в системе федеративного управления экономикой

Выводы по первой главе

Глава 2. Анализ сформировавшейся в России системы федеративного управления социально-экономическим развитием территории

2.1. Реализация принципов экономического федерализма в Российской Федерации

2.2. Местное самоуправление в системе общенациональной стратегии развития Российской Федерации

2.3. Субсидиарность – адекватный России принцип экономического федерализма

Выводы по второй главе

Глава 3. Цели и задачи реформирования территориального управления в России

3.1. Совершенствование отношений экономического федерализма в России

3.2. Направления реформирования местного самоуправления в Российской Федерации

3.3. Перспективы модернизации системы регионального управления в Российской Федерации

Выводы по третьей главе

Выводы по третьей главе

Заключение

Библиографический список литературы

Приложения

Объем работы - 188 страниц. В тексте содержится 6 рисунков, 9 таблиц, 13 приложений. В списке литературы 184 наименования.

В первой главе анализируются объективные основы разделения функций государства между уровнями власти в стране, выявляются факторы, определяющие как состав и содержание этих функций, так и принципы их закрепления за единицами административно-территориального деления страны. С этой целью рассматриваются принципиальные исторические типы государств (традиционное, конституционное демократическое, правовое, социальное и маркетинговое) и формы правления. Под *функциями государства* понимаются основные направления его деятельности, выражающие содержание и назначение государственного управления общественными делами. Сущность общественной роли государства состоит в том, что отражая, хотя бы формально, общую волю всех граждан, оно оказывает целеполагающее, организующее, регулирующее влияние на все общество. Функции государства обуславливаются его целями, задачами, режимом правления и т.д., определяются внешними и внутренними факторами. В работе выявлены базовые внешние и внутренние функции, показана их эволюция в XX веке. Автор приходит к выводу (который совпадает с точкой зрения Всемирного банка) о том, что современное развитие нуждается в эффективном

государстве, играющем роль катализатора и помощника, стимулирующего и дополняющего деятельность частного бизнеса и отдельных лиц.

Анализ состояния и перспектив российской действительности позволил установить круг экономических функций нашего государства. Необходимо отметить, что мнение автора о необходимости активного регулирующего влияния государства на деятельность хозяйствующих субъектов разделяется далеко не всеми учеными и общественными деятелями страны.

Разрешение проблемы разграничения функций по уровням государственной власти потребовало анализа сущности принципов федерализма и субсидиарности. Современная наука рассматривает *федерализм как принцип, режим и форму государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях*. Наиболее фундаментальным является подход к пониманию природы федеративного государства как системы организации в обществе государственной власти, самоуправляемой на основе договора. Экономическая основа федеративного устройства связана с предоставлением общественных благ. В виду их различий более эффективным считается предоставление их разными уровнями власти. В соответствии с принципом субсидиарности общественные блага предоставляются тем уровнем, в рамках которого можно локализовать все выгоды и издержки от предоставления этого блага. Если таких уровней несколько, то субсидиарность требует, чтобы общественное благо предоставлялось более низким уровнем власти.

Среди уровней власти особое место занимает местное самоуправление. Оно является властью, наиболее близкой к человеку, поэтому определение имманентных ему функций является важнейшей задачей государства. Для правильного ее решения необходимо исходить из того, что местное самоуправление является одной из форм организации государственного управления на местах, которое осуществляется не правительством, а органами местного сообщества, наделяемыми полномочиями государства. Двойственность местного самоуправления вытекает из сочетания самостоятельности и реализации государственных полномочий в решении местных вопросов. Такой подход сохраняет единство государственных функций, их преемственность уровнями публичной власти, сотрудничество и взаимосвязь этих уровней в осуществлении функций. Он не допускает разрыва вертикали власти и не ставит, тем самым, местное самоуправление в положение изгоя.

Говорить о каком-либо единообразном наборе функций органов местного самоуправления или о единых принципах разграничения функций между уровнями управления в разных странах не приходится. Различия обусловлены множеством причин, главной из которых является дифференциация роли местных органов как субъектов экономической деятельности. Эта роль, в свою очередь, определяется разграничением собственности между уровнями власти. Экономическая деятельность осуществляется в интересах собственника

недвижимости, финансовых ресурсов, имущества. Полномочия и функции закрепляются за собственниками. Другими словами – наделение полномочиями сопровождается наделением ресурсами. Полномочия властных органов в законодательстве стран современного мира подразделяются на обязательные и добровольные. Услуги, предоставляемые ими, делятся на общие и индивидуальные. Порядок закрепления полномочий основывается на принципах позитивного и негативного регулирования.

Вторая глава посвящена анализу состояния системы территориального управления, сложившейся в РФ к настоящему времени. Самой серьезной коллизией российского экономического федерализма является противоречие между принципом равноправия субъектов федерации, провозглашенным Конституцией, и фактической их разностатусностью. Конституция РФ узаконила в 1993 г. сложное, асимметричное, противоречивое и нерациональное административно-территориальное деление, которое до сих пор остается серьезным фактором дестабилизации социального и экономического положения. Процесс разграничения институтов публичной собственности осуществлялся и осуществляется без опоры на четкую концептуальную основу, а имеющаяся нормативно-правовая база либо устарела, либо недостаточно конкретна. В результате возникла система «торга» между центром и регионами. При этом последние используют различные стратегии и методы для того, чтобы «выторговать» себе наиболее благоприятные условия, а центр может оказать давление на непокорные регионы с помощью трансфертов, преференций, льгот и т.п.

Подобная система разграничения полномочий и предметов ведения поощряет регионы присваивать себе права центра, заключать с ним договоры о передаче в собственные руки многих общегосударственных функций. Например, Конституции и уставы субъектов РФ в недавнем прошлом содержали более 50 титулов предметов их ведения, в то время, как в регионах Канады – всего 16.

Система торга характеризуется завуалированностью перераспределительных процессов. Ни одно региональное руководство не располагает информацией о том, какие функции и полномочия выторговали себе другие регионы. В результате очень трудно составить мнение о типичном наборе предметов ведения субъекта РФ и решать вопрос о его рациональности. Более того, инициированный экономически мощными и политически активными субъектами федерации процесс двустороннего договорного распределения прав и обязанностей привел к еще большей дифференциации регионов, сделал территориальное развитие еще более асимметричным, фрагментарным. Это грубо нарушает все принципы экономического федерализма, не позволяет сосредоточить и централизовать ресурсы для модернизации экономики, разрывает властную вертикаль. Между

тем, экономический механизм российского федерализма должен в современных условиях преследовать одну задачу — учитывая современные политические реалии всемерно способствовать развитию интеграционных процессов между субъектами федерации, создавая, в то же время, реальную «вертикаль» федеративных отношений. Главным здесь, конечно, является достижение баланса федеральных и региональных социально-экономических интересов и их оформление в соответствующих законодательных актах. Это предполагает решение двух основных проблем: во-первых, разграничение властных полномочий в социально-экономической области между федеральным центром и субъектами РФ (а в рамках последних — между региональными и муниципальными органами); во-вторых, обеспечение каждого уровня власти достаточно стабильными материальными и, в первую очередь, финансовыми ресурсами. Обе эти проблемы пока еще не решены и это негативно отражается как на «вертикальных», так и на «горизонтальных» социально-экономических отношениях в Российской Федерации.

Положение местного самоуправления в федеративной системе России характеризуется тремя фундаментальными особенностями: оно отделено от органов государственной власти; оно является креатурой федерации, а не ее субъектов; оно неадминистративно подчиняется субъектам федерации. В результате почти везде между органами региональной и местной власти существует конфронтация, из-за которой местное самоуправление организовано в разных субъектах федерации по-разному, с предоставлением неодинаковых полномочий и ресурсов. Разделение полномочий между субъектами федерации и местным самоуправлением — самая неопределенная и запутанная сфера сложившейся в России системы территориального управления. Исправить эту ситуацию можно только путем изменения экономического положения регионов в национальной системе, с помощью перераспределения прав собственности.

Социально-экономическое неравенство субъектов РФ, слабый производственный и финансовый потенциал большинства из них, неодинаковые их политические права и представительство в центральных органах власти — все это, помноженное на экономический кризис и общепризнанную недоработанность законодательной базы, приводит нас к выводу о том, что в России идеальный федерализм пока невозможен. В период реформирования экономических отношений и структурной перестройки производственного аппарата главным принципом российского федерализма должен быть принцип субсидиарности. Этот принцип означает, что государство должно дополнять регионы, помогать им. Субъекты федерации не имеют полной самостоятельности как в модели делегированного нецентрализованного федерализма, но они передают Центру только те политические, экономические и иные функции, которые не могут эффективно выполнять. Мы глубоко уверены, что и отношения субъектов федерации и муниципальных образований также должны строиться на принципе субсидиарности.

Содержанием *третьей главы* являются рекомендации автора по модернизации территориального управления экономикой, по рационализации разграничения функций между уровнями власти. Принципами такого разграничения, по мнению автора, должны быть: субсидиарность (максимальная близость расходных полномочий к потребителям бюджетных услуг); территориальное соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуется преимущественно население данной территории, должны предоставляться за счет средств соответствующего территориального бюджета); экономия на масштабе (ряд расходов намного выгоднее осуществлять «крупными порциями»); учет внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в должном выполнении отдельных функций, тем больше предпосылок для их централизации). Необходимо стремиться к тому, чтобы полномочия по нормативно-правовому регулированию, финансовому обеспечению и непосредственному финансированию конкретных видов общественных услуг закреплялись за одним и тем же уровнем власти, что автоматически снимает проблему нефинансируемых мандатов.

Реализация этих принципов и требований позволила автору предложить свой вариант распределения полномочий и предметов ведения между уровнями власти РФ, более соответствующий установкам экономического федерализма, чем существующий (раздел 3.1. диссертации).

Исследуя во второй главе систему территориального управления страной автор пришел к выводу, что в России роль и значение местного самоуправления занижены, а статус субъектов федерации завышен, он неточно отражает их роль в руководстве социально-экономическим развитием страны. Для приведения конституционно-правового статуса местного самоуправления в соответствие с его реальным значением для демократического государства необходима реформа. В разделе 3.2. детально проработаны следующие ее направления.

1. Уточнение (изменение) конституционно-правового статуса местного самоуправления.
2. Изменение территориальной организации местного самоуправления.
3. Разграничение полномочий между уровнями местного самоуправления, а также между местным самоуправлением и органами государственной власти федерации и ее субъектов.

4. Закрепление за уровнями местного самоуправления соответствующих бюджетно-налоговых полномочий.
5. Совершенствование механизмов судебной защиты местного самоуправления, государственного контроля и надзора за деятельностью муниципальной власти.
6. Создание системы научно-методической и организационно-кадровой поддержки местного самоуправления.

В результате реформы из Конституции РФ должно быть изъято положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта формулировка появилась из благих намерений – стремления максимально оградить самый незащищенный уровень власти от прямого вмешательства государственных чиновников, а в результате оказалось, что лишили самой власти, сделали, по сути, общественной организацией.

Из закона о местном самоуправлении следует устранить требование о том, что «подчиненность одного муниципального образования другому не допускается» (п.3 ст.6), которое установило его «одноэтажность». Необходимо пересмотреть ст. 6 этого закона и из 30 вопросов местного значения убрать те, которые входят в компетенцию федерального и регионального уровней. Имманентные местному уровню полномочия легче обеспечить ресурсами в достаточной мере. В диссертации предложены конкретные способы осуществления этих предложений.

Ключевой задачей первого десятилетия нового века в России является кардинальное улучшение предпринимательского и инвестиционного климата. Речь идет об улучшении общих условий хозяйствования, корректировке форм государственного вмешательства в экономику, отказе от избыточного бюрократического регулирования и повышении эффективности действий государственной власти в тех сферах, где ее участие абсолютно необходимо и эффективно. Для решения этой задачи система территориального управления должна обеспечивать доведение исполнительной вертикали до муниципальных образований, устранение региональных, ведомственных и прочих бюрократических барьеров на пути предпринимательской активности. Осуществление этого изменения станет возможным при:

- переходе от отраслевого принципа управления к территориальному и функциональному;

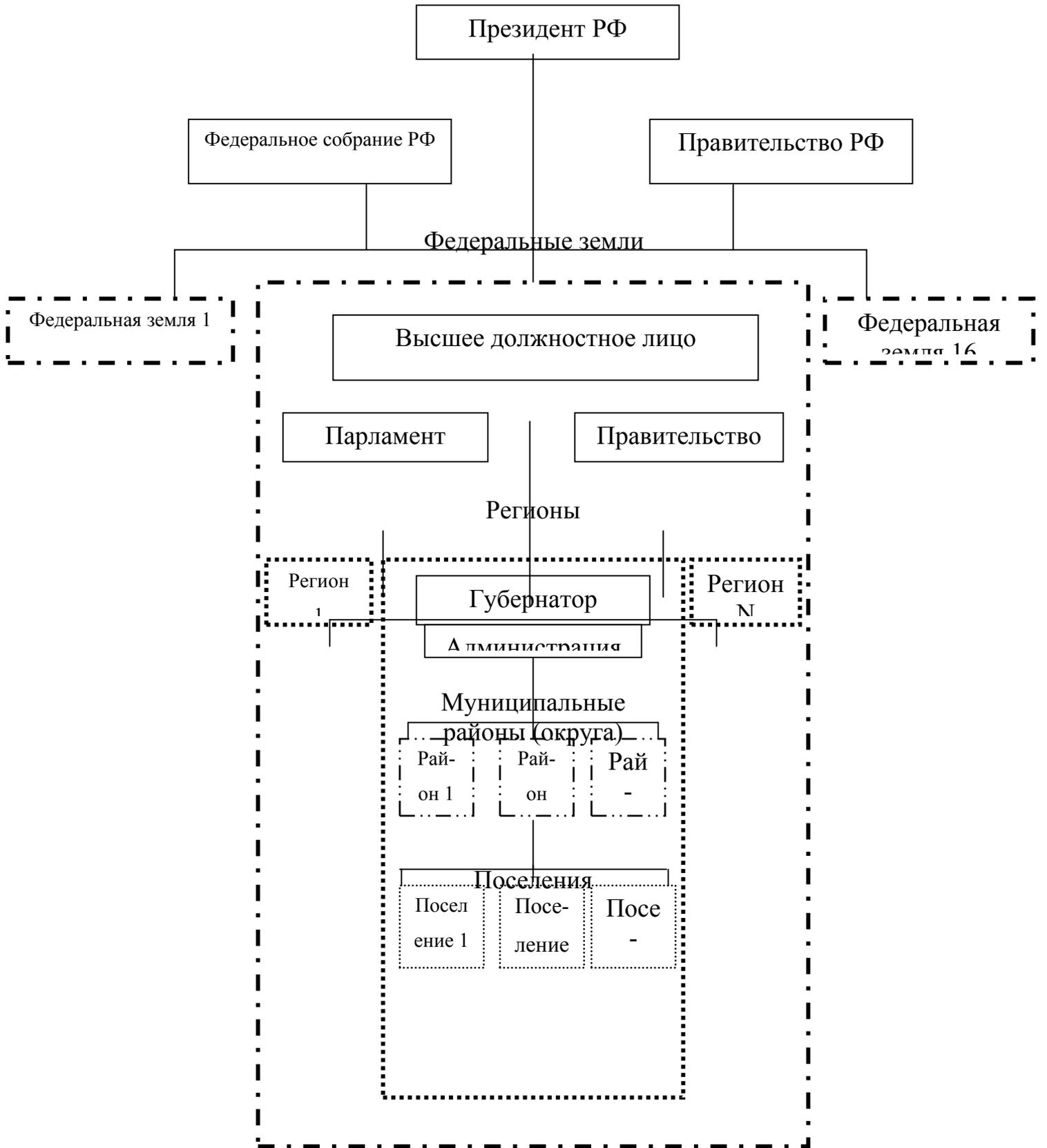
- укрупнении субъектов Российской Федерации и соответствующем изменении их функций и взаимоотношений с другими уровнями власти в стране;
- изменении структуры исполнительной власти в регионах.

По нашему мнению, отраслевой принцип исчерпал себя и только вредит в условиях рынка. Что могут сделать министерства, если все их бывшие отрасли превратились в конкурирующие между собой множества частных предприятий, выпускающих далеко не только профильную продукцию? В этих условиях укрепление или даже сохранение отраслевого управления очень напоминает монополизацию рынка.

В условиях рынка на первое место выходит функция государства по обустройству территории в самом широком смысле этого слова – создание на ней социально – экономического комплекса, обеспечение рациональной кооперации разнопрофильных предприятий, обеспечение населения и производства необходимыми услугами и условиями.

Несмотря на то, что предложения об укрупнении субъектов федерации неоднократно озвучивали и ученые, и политики, ответов на эти вопросы нет. Более того, дальше постановки вопроса никто обычно не углубляется. Поэтому попытаемся представить административно – территориальное устройство страны, сложившееся в результате укрупнения субъектов федерации. Мы предлагаем разделить страну на 16 макрорегионов, назвав их, например, федеральными землями (см. табл.1).

Графически предлагаемую территориальную структуру России можно представить следующим образом (см. рис. 1). Как видим, формально сохраняются три уровня управления: федеральный, субъектов федерации (в качестве которых будут выступать федеральные земли) и местного самоуправления. Но содержание управления радикально меняется.



Примечание:

- · - · - · - - граница федеральной земли
- ······ - граница региона в составе федеральной земли
- — · - — - граница муниципального района (округа) в составе региона
- ······ - граница поселения в составе муниципального района (округа)

Рис. 1. Территориальная структура государства

Полномочия и предметы ведения федеральных земель предлагается значительно увеличить, передав им часть общегосударственных. Проведенное выше исследование дает также основание рекомендовать передачу им почти всех вопросов, находящихся сейчас в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). За Центром сохранится выполнение ряда внутренних и всех внешних функций государства, выявленных нами в первой главе. При этом круг вопросов объединяемых регионов должен существенно сузиться, т.к. они передаются федеральным землям и муниципальным районам (округам). За регионами остаются функции анализа, прогнозирования, координации и планирования согласованного социально – экономического развития муниципальных образований, входящих в регион. Тем самым обеспечивается:

- усиление роли Центра, который, освободившись от мелочного контроля и надзора, сосредоточит внимание на осуществлении правоустанавливающих функций, займется государственным регулированием (в полном смысле этого понятия) согласованного развития небольшого количества симметричных субъектов федерации;
- реализация пожеланий большинства ученых – федералистов и политиков о максимальном сокращении числа предметов совместного ведения;
- усиление роли и увеличение возможностей земель для организации на своих территориях эффективных рынков ресурсов и готовых товаров на основе наиболее полного использования конкурентных преимуществ и межрегиональной кооперации;

- приведение в соответствие статуса и функций существующих в настоящее время субъектов федерации.

Муниципальным районам (округам) передается часть функций нынешних регионов. Поэтому данные районы (округа) следует укрупнить, увеличив потенциал и возможности выполнять переданные им государственные функции.

Упразднение представительных и существенное сокращение исполнительных органов объединяемых регионов послужат тому, что их администрации сосредоточат все силы на координации и гармонизации социально – экономических процессов в муниципальных образованиях. Тем более, что с учреждением верхнего уровня местного самоуправления фактически появится переходное звено между государственной и муниципальной властью, сгладится барьер между двумя укладами, установленный ст. 12 Конституции Российской Федерации. Администрации объединяемых регионов представляются нам как исполнительные дирекции региональных квазикорпораций, интегрирующие работу подразделений разных форм собственности в соответствии со стратегическими установками руководства федеральной земли.

К достоинствам предлагаемых изменений можно отнести:

- сокращение количества объектов, управляемых федеральным Центром. Многие ученые и практики вполне обоснованно, ссылаясь на аксиомы науки об управлении, заявляют, что качественно руководить развитием 89 субъектов невозможно. Особенно это проявляется в межбюджетных отношениях, в процессах выравнивания положения в регионах, при перераспределении общегосударственных ресурсов и т.п.;
- неизбежное повышение роли и самостоятельности местного самоуправления. По оценкам большинства муниципальных руководителей субъекты федерации в настоящее время создают больше всего препятствий развитию территорий. Ослабление регионального уровня усилит уровень муниципальный, который непосредственно и оказывает услуги населению;
- более четкое разграничение полномочий и предметов ведения. Мы многократно отмечали, что федеральное законодательство ясно и конкретно определяет функции государства, вопросы местного значения, но очень неопределенно – компетенцию региональной власти. Возможно, причиной этого как раз и являлась неопределенность экономического положения регионов в системе национальной экономики, несовпадение политического и экономического статуса регионов.

Таблица 1 - Показатели социально-экономического развития федеральных земель РФ¹ (2001г.)

Показатели Земли		Территория млн. кв. км.	Население млн. чел.	ВРП млрд. руб.	Осн. фонды млрд. руб.	Прод. промышл. млрд. руб.	Прод. сельхоз. млрд. руб.	Розничн. товарообо- рот млрд. руб.	Ден. доходы одного жителя ²
1.	Северная	1,5/8,6	5,7/3,9	165/4,1	785/4,9	240/5,9	27/3,2	81,1/3,6	2,3/104,0
2.	Северо-Западная	0,2/1,2	8,8/6,1	201/5,1	897/5,6	220/5,4	40/4,7	134/5,8	2,0/90,0
3.	Центральная – 1	0,08/0,3	15,0/10,3	837/18,8	2045/12,8	362/8,9	25/3,0	781/30,9	5,6/255,0
4.	Центральная – 2	0,3/1,5	7,8/5,4	134/3,0	741/4,6	152/3,6	52/6,0	82/3,6	1,3/60,0
5.	Центральная – 3	0,2/1,2	6,6/4,4	113/2,5	593/3,4	132/2,8	35/4,3	52/2,8	1,2/55,5
6.	Волго-Вятская	0,3/1,5	8,3/5,7	172/4,3	753/4,7	208/5,1	56/6,6	80,7/3,5	1,3/58
7.	Центрально-Черноземная	0,2/1,2	7,8/5,3	149/3/7	753/4,7	200/4,9	76/9,0	85,4/3,7	1,5/68,0
8.	Северо-Кавказская	0,4/2,1	17,7/12,0	225/5,6	1298/8,1	179/4,4	114/13,5	161,5/7,0	1,3/61,0
9.	Поволжская – 1	0,3/1,5	8,8/6,1	212/5,4	945/5,8	256/6,2	45/5,3	140/6,0	1,5/68,2
10.	Поволжская – 2	0,2/1,2	8,0/5,4	199/5,3	870/5,2	262/6,4	58/6,7	83/4,0	1,5/67,0
11.	Уральская – 1	0,5/2,6	11,5/7,8	280/7,0	1311/8,1	393/9,6	57/6,7	121/5,3	1,6/72,0
12.	Уральская – 2	0,3/1,5	8,8/6,1	247/6,1	890/5,3	308/7,6	53/6,3	105/5,0	1,3/58,0
13.	Западно-Сибирская – 1	0,9/5,6	9,6/6,6	196/5,3	899/5,6	195/5,0	77/9,1	116/5,2	1,6/72,7
14.	Западно-Сибирская – 2	1,5/8,6	5,4/3,7	397/10,9	1274/8,0	497/11,0	28/3,7	86/4,6	5,1/232
15.	Восточно-Сибирская	4,1/24,1	9,0/6,2	269/6,7	1073/6,7	302/7,3	60,8/7,2	103,0/4,9	2,0/91,0
16.	Дальневосточная	6,2/37,5	7,2/5,0	249/6,2	1041/6,5	236/5,9	39,7/4,7	99,2/4,3	2,5/112,0

¹ В числителе – абсолютная величина, в знаменателе – доля в общероссийском показателе

² В числителе – доходы в месяц, тыс. руб, в знаменателе – в % к средним по РФ (2,2 тыс. руб.)

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Кириллов В.В., Шушарин А.Л. Управление хозяйством города // Проблемы управления рыночной экономикой. Выпуск 3: Межкафедральный сборник научных трудов / Под ред. Никулиной И.Е., Кузнецовой О.Б., Рахимова Т.Р. – Томск: Изд. ТПУ, 2001, с. 104 – 109 (0,3 п.л./0,2 п.л.).

2. Кириллов В.В. Субсидиарность - адекватный России принцип экономического федерализма // Проблемы управления рыночной экономикой. Выпуск 4: Межкафедральный сборник научных трудов / Под ред. Никулиной И.Е., Нехорошева Ю.С. – СПб: Питер, 2002, с. 197 – 200 (0,25 п.л.).

3. Кириллов В.В. Комплексный подход к финансовым ресурсам региона // Вестник Томского государственного педагогического университета. Серия «Экономика». – Томск: Издательство ТГПУ, 2002, с. 99 – 101 (0,2 п.л.).

4. Кириллов В.В., Шушарин А.Л. Направления реформирования муниципального менеджмента в Российской Федерации // Современные технологии менеджмента: микро- и макроаспект: Сб. ст./ Отв. ред. В.А. Гага. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003, с.384 – 393 (0,5 п.л./ 0,3 п.л.).

5. Шушарин А.Л., Кириллов В.В. Модернизация системы управления экономикой региона // Сборник материалов межрегиональной научной конференции / Под ред. Сергеева Н.И. и др. – Калуга: Изд. дом. «Эйдос», 2003, с. 155 – 159 (0,3 / 0,2).

6. Кириллов В.В. Исследование роли и значения местного самоуправления в системе федерального управления экономикой // Развитие научно – образовательного потенциала Сибири: Материалы Всероссийского научно – методического семинара. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2002, с.124 – 128 (0,3п.л.).

7. Шушарин А.Л., Кириллов В.В. Модернизация экономических взаимоотношений регионов с федеральным центром // Экономика России: проблемы и перспективы ее реформирования: Материалы Международной научно

– практической конференции. Томск: Томский государственный университет, 2003, с. 92 – 104 (0,7п.л. / 0,4 п.л.).

8. Шушарин А.Л., Кириллов В.В. К вопросу об укрупнении субъектов Российской Федерации // Модернизация высшей школы в условиях реформирования общества: Материалы межвузовской научно – практической конференции (20 – 21 марта 2003г.). – Томск: Изд-во Томский филиал ВЭГУ, 2003, с. 115 – 123 (0,45п.л. / 0,3п.л.).

9. Шушарин А.Л., Кириллов В.В. Модернизация территориального управления экономикой России при переходе к интенсивному развитию // Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы: Сборник научных статей. Часть I. – Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2003, с.81 – 85 (0,4 п.л. / 0,2 п.л.).