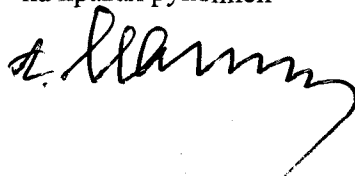


на правах рукописи



Максимов Алексей Анатольевич

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ  
РЕГИОНА НА ОСНОВЕ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление  
народным хозяйством (региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ  
**диссертации на соискание ученой степени**  
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург  
2006

**Работа выполнена в Карельском научном центре РАН**

**Научный руководитель:**

доктор экономических наук,  
Рудаков Михаил Николаевич

**Официальные оппоненты:**

доктор экономических наук,  
Замятина Маргарита Федоровна

кандидат экономических наук,  
Сачук Татьяна Викторовна

**Ведущая организация:**

Карельский филиал  
северо-западной академии  
государственной службы

Защита состоится 4 апреля 2006 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 002.079.01 в Институте проблем региональной экономики Российской Академии наук по адресу: 198013 г. Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, д.38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института проблем региональной экономики Российской Академии наук.

Автореферат разослан 2 марта 2006 г.

Отзыв на автореферат просим направлять по адресу: 198013 г. Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, д.38.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук

 Т.В. Шабунина

Актуальность темы. Основная экономическая проблема в современном обществе это конфликт между фактически неограниченными человеческими потребностями и ограниченными ресурсами, которые могут быть использованы для удовлетворения этих потребностей. Органы государственной власти и органы местного самоуправления во всех странах с переходной экономикой сталкиваются с проблемой децентрализации и развития территории.

В результате реформирования в регионах произошел рост числа элементов системы управления и связей между ними. Перераспределены управленческие функции (аллокационная, перераспределительная и стабилизационная) между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Множественность собственников предопределила сложность интересов, что породило конфликтность в управлении ресурсами. В связи с нерешенностью институциональных и организационных проблем общества, обострились конфликты по поводу реализации интересов. Все это сказывается на потере темпов развития общественно-го сектора экономики.

Обострение конфликтов приводит к потере эффективности системы управления экономическими процессами в регионе.

Без эффективного управления общественным сектором невозможно развитие экономики региона. Реализация эффективной региональной экономической политики требует разработки и внедрения принципов, создания условий и механизмов согласования интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления на уровне региона, определения правил, упорядочивающих взаимодействия между экономическими агентами, позволяющих разрешить возникающие конфликты с целью обеспечения эффективного управления общественным сектором.

Разработанность проблемы. Ознакомление и исследование трудов зарубежных и российских экономистов, занимающихся проблематикой управления общественным сектором в рыночной экономике и вопросами согласования интересов субъектов, позволили сформулировать цель и задачи исследования.

В настоящее время теория экономики общественного сектора, которая началась с классических работ (А. Смит, Д. Рикардо и др.), занимает важное место в экономической науке. В середине XX в. в теорию были органически инкорпорированы экономические концепции принятия коллективных решений и политического процесса. Это было сделано в первую очередь усилиями Г. Бауэна, Д. Блэка и др. Становлению экономики общественного сектора способствовало ин-

тенсивное развитие микроэкономики, что привело, в частности, к созданию концепции общественных благ П. Самуэльсона. В результате теория управления общественным сектором в целом приобрела практическое значение.

В 90-х гг. появились теоретические и прикладные исследования *федерализма, сохраняющего рынок*, в которых последовательно разрабатывалась концепция рыночного федерализма. Многие из выдвинутых в ней идей относятся к переходной экономике, т. е. к тому периоду, когда создаются рыночные институты и принимаются меры по обеспечению экономического роста в регионе. Вопросы относительных преимуществ и недостатков децентрализации как феномена, принципа управления находятся в центре дискуссий зарубежных и российских экономистов.

Представление государства как комплекса институтов иерархизированной системы экономических субъектов было применено к исследованию экономики общественного сектора Д. Нортом, Дж. Стиглицем, к выявлению институциональной основы экономики общественного сектора с использованием трансакционных издержек Р. Коузом, Дж. Коммонсом, К. Эрроу, О. Уильямсоном, А.Е. Шаститко и др. Современное толкование таких экономических категорий как институт, трансакция и трансакционные издержки позволяет использовать данный исследовательский аппарат применительно к экономике общественного сектора, и в частности, в решении проблем согласования интересов.

В трудах А.Г. Гранберга, О.П. Литовка, В.Е. Рохчина, В.Г. Пчелинцева, Б.С. Жихаревича, В.С. Селина, В.А. Ильина, Т.Е. Дмитриевой представлена роль и значение региона в системе экономических субъектов и обозначена актуальность смещения центра согласования интересов на региональный уровень.

Создание стимулов и мотиваций экономического развития предполагает наличие долгосрочных организационных условий (стратегий, концепций и планов), правил игры для согласования интересов субъектов общественного сектора и обеспечения баланса их ресурсов и интересов. Этим проблемам посвящены труды П.В. Дружинина, Е.Т. Немковича, О.В. Толстогузова, А.И. Шишкина, Ю.В. Савельева.

Изучение функций общественного сектора экономики, механизмов реализации данных функций, подходов к измерению и оценке эффективности рассматриваемого сектора экономики позволило выдвинуть рабочую гипотезу.

Гипотезой исследования является предположение о том, что в процессе формирования региональной системы управления экономическими

процессами общественный сектор является основным механизмом управления социальными и экономическим развитием территории.

Целью диссертационного исследования является разработка принципов и условий согласования экономических интересов субъектов общественного сектора в процессе их взаимодействия, совершенствование механизма управления общественным сектором экономики региона и создания условий для достижения баланса ресурсов субъектов управления в условиях осуществляемых реформ (административной и местного самоуправления).

Для достижения цели поставлены следующие задачи:

1. Анализ истории развития подходов к развитию общественного сектора экономики в контексте транзитарной экономики.
2. Исследование понятий и категорий неинституциональной экономики.
3. Исследование особенностей общественного сектора в условиях переходной экономики, децентрализации власти, существующей нормативно-правовой базы, административной реформы и реформы местного самоуправления.
4. Исследование противоречий экономических интересов субъектов общественного сектора и существующие механизмы обеспечения интересов в рамках региона.
5. Разработка методик управления процессом согласования экономических интересов субъектов общественного сектора в регионе.

Методологическую и теоретическую основу исследования составляют теории неоклассической экономики применительно к региональной экономике, институциональная теория и системный анализ как метод исследования сложных систем, а также разработки отечественных и зарубежных авторов сторонников неоклассической и неинституциональной концепции. При рассмотрении конкретных проблем использовались нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие исследуемые процессы и официальные статистические данные.

Объектом исследования является управление региональной экономикой, согласование экономических интересов, строящихся вокруг трех комплексных функций общественного сектора экономики (аллокационной, дистрибутивной и стабилизационной).

Предметом исследования является процесс согласования интересов субъектов общественного сектора экономики, в рамках реализации их экономических интересов, направленных на развитие управления общественным сектором экономики региона.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Эффективность экономической системы общественного сектора не сводима к сумме эффективностей отдельных подсистем (субъектов системы), в то же время имеет оценки, позволяющие максимально обеспечить экономические интересы субъектов региона.
2. Снижение (неувеличение) транзакционных издержек связанных с несопадением экономических интересов экономических субъектов, является дополнительным условием доказательства принципа «децентрализации» в отношении предоставления локального общественного блага.
3. Эффективность применения методов неинституциональной исследовательской традиции для анализа эффективности управления в регионе.
4. Система принципов организации процесса согласования интересов субъектов общественного сектора разного уровня.
5. Методика управления процессом согласования экономических интересов субъектов общественного сектора в рамках системы государственного планирования и управления экономическими процессами в регионе.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Разработаны пути повышения эффективности региональной экономики путем управления процессом согласования интересов субъектов общественного сектора, решены задачи сокращения транзакционных издержек на региональном уровне.
2. Сформулировано *дополнительное условие* к принципу «децентрализации» в части ее справедливости в отношении предоставления локального общественного блага при условии снижения или неувеличения транзакционных издержек.
3. Выявлены региональные особенности системы управления в общественном секторе, сформулированы требования по устранению существующих недостатков.
4. Разработаны основные принципы согласования экономических интересов субъектов общественного сектора с учетом особенностей региона.
5. Разработана и апробирована методика управления процессом согласования экономических интересов субъектов общественного сектора экономики региона.

Практическая значимость результатов исследования заключается в их использовании при управлении процессом согласования интересов на уровне региона и города. Результаты исследования могут быть использованы в учебных курсах по подготовке государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследований. Основные положения и результаты диссертационного исследования нашли отражение в 4 публикациях автора самостоятельно (3) и в соавторстве (1). Материалы диссертации использовались для согласования интересов при разработке планов социально-экономического развития г. Петрозаводска и Республики Карелия.

Материалы исследований докладывались на научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция (четвертые Арсеньевские чтения), на Пятой ежегодная международная научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы» (2005), на семинарах «Газеты Северо-Запада развивают общественное участие в реформе местного самоуправления и бюджетной политике» (2004), «Практические аспекты инновационной деятельности» (2004), на Третьей муниципальной конференции «Электронный Петрозаводск» (2005).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, содержащего 122 источника.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, выдвинута гипотеза, сформулированы цели и задачи исследования, приведены основные научные положения, защищаемые автором, предмет и объект исследования, отражены научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе проведен анализ состояния и истории развития методов управления общественным сектором экономики в контексте неоклассической теории, сделан ретроспективный анализ развития и современного состояния методов управления, выявлены основные факторы, определяющие формирование общественного сектора экономики региона.

Государство рассматривается автором в качестве субъекта экономической деятельности, который сопоставляет расходы с доходами, стремится к эффективной аллокации своих ресурсов. В центре внимания диссертанта находится специфический сектор экономики региона – общественный сектор экономики региона<sup>1</sup>. Данный сектор характеризуется определенным ресурсным потенциалом, взаимосвязями между людьми и организациями, механизмами подготовки, принятия и реализации решений и т.п. В контексте экономического подхода к функционированию государства

---

<sup>1</sup> С организационно-правовой точки зрения под общественным сектором экономики понимается совокупность организаций и ресурсов, контролируемых органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальным образованием.

предлагается концентрировать внимание на ресурсах, которыми оно распоряжается с целью выполнения возложенных на него функций. Выявлено, что при этом достижение целей, стоящих перед регионом, в значительной степени определяется общественными расходами.

В диссертационном исследовании сделан акцент на возможность реализации экономических интересов субъектами общественного сектора. Субъекты экономических отношений общественного сектора – это носители экономических интересов, обладающие конституционными правами на их реализацию. На уровне региона таковыми являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Реализация экономических интересов субъектами общественного сектора заключается в управлении развитием региона на основе рационального использования ресурсов. Соответствующие бюджетные, расходные и фискальные полномочия субъектов экономических отношений экономики общественного сектора, их полнота и ресурсное обеспечение подчинено реализации аллокационной, дистрибутивной и стабилизационной функций общественного сектора<sup>2</sup>.

Опираясь на проведенное исследование реализации экономических интересов субъектов экономики общественного сектора дается определение данному термину: отношения по поводу определения объема и структуры предметов ведения и расходных полномочий реализуемых субъектом экономических отношений, а также ресурсного обеспечения данных предметов ведения.

В существующей системе экономических интересов (на практике это выражается в противоречиях в фискальных и расходных полномочиях субъектов бюджетного устройства) общественный сектор экономики не в состоянии выполнять системообразующую роль в развитии региона. Автор анализирует характер данных противоречий и предлагает механизм их преодоления.

Реализация функций общественного сектора экономики играет роль «каркаса» в экономической среде, а согласованность интересов субъектов общественного сектора предопределяет успешность процесса развития региона. Эффективность управления общественным сектором предопределяет эффективность региональной экономической политики в целом.

---

<sup>2</sup>Аллокационная функция – государство с помощью налогов ограничивает производство товаров с негативными экстерналиями или с помощью субсидий способствует производству благ, обладающих особыми достоинствами. Дистрибутивная функция – собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным. Стабилизационная функция – государство влияет на макроэкономическое равновесие.



Исследование существующих механизмов согласования интересов субъектов федеративных экономических отношений (путем бюджетных грантов, механизмов горизонтального и вертикального ресурсного выравнивания и т.д.) потребовало от автора поиска качественных и количественных критериев оценки эффективности системы управления экономики общественного сектора на региональном уровне.

В качестве универсального механизма определения качественных характеристик эффективности экономической системы принят показатель эффективности по Парето. При этом под Парето-эффективным понимается такое состояние системы, когда ни одна из возможных аллокационных альтернатив не может привести к Парето-улучшениям.

Для оценки эффективности общественного сектора автор рассмотрел принцип «децентрализации», применительно к экономике общественного сектора на региональном уровне: *«если бюджетная децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности»*.

В диссертации показано, что при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений. При этом автор использовал классическую теорию налоговой децентрализации У. Оутса (1972). Децентрализация состоит в том, что в отсутствие значимых экстерналий, налоговые функции и функции производства должны быть максимально децентрализованы для использования преимуществ локального волеизъявления избирателей на основе более полного учета их предпочтений.

На основе исследований эффективности управления развитием региона в диссертации делается вывод о том, что источники доходов субъектов должны формироваться, насколько это возможно, за счет налогов, которыми облагаются только жители данного региона и которые собираются лишь с них. При этом необходимо, чтобы расходы носили региональный характер и их побочные эффекты для других регионов были минимальными.

Распределение двух источников доходов между уровнями системы должно основываться на следующих принципах:

- прогрессивные перераспределительные налоги должны собираться централизованно;
- децентрализованные доходы не должны наполняться за счет налогов, которые экспортируются в другие (соседние) регионы.

Доходная часть на местах должна формироваться за счет налогообложения имущественных налоговых баз и платежей за услуги, предоставляемые государственными учреждениями, тогда как доходы систем верхнего уровня – за счет налогов, имеющих выраженную перераспределительную природу (прогрессивный подоходный налог или налог на расходы).

Исследование налоговых систем разных стран показал, что эти принципы позволяют сформировать механизм согласования интересов субъектов и использовать процесс в качестве механизма эффективного управления развитием регионом.

Управление развитием территории в России (в части общественного сектора и использования бюджетного процесса) характеризуется высокой степенью децентрализации фактических расходов и большим объемом полномочий совместного ведения органов власти разного уровня. Это имеет значение на уровне местной власти, которая ближе всех находится к своим избирателям.

Инициативы российского правительства в сфере экономических реформ довольно противоречивы: предполагается, с одной стороны, предоставить региональным властям большую автономию, с другой - ужесточить контроль федерального центра за экономической политикой регионов. Децентрализация власти сопряжена с определенным риском, особенно в период переходной экономики. Сегодня нет ответа на вопрос, какая децентрализация желательна в России, и нет точной оценки макроэкономических последствий того или иного выбора.

В практическом смысле децентрализация требует децентрализации по большинству направлений, т. е., по меньшей мере, перераспределения в пользу регионов каких-либо доходных источников и полномочий по принятию решений, которые могли бы повлиять на объем и распределение этого дохода и ответственности в отношении того, как эти полномочия должны использоваться.

Проблемы, связанные с реализацией делегирования полномочий по принятию решений в рамках системы государственного планирования, могут решаться как посредством большей централизации ресурсов, во всяком случае, в кратко- и среднесрочной перспективе, так и с помощью политики, ведущей к децентрализации ответственности, руководствуясь выбором альтернатив и приоритетов в рамках принятой стратегии развития.

В диссертации исследована сложившаяся типология трансакций, основанная на определении их функциональных признаков. Приняты следующие определения:

трансакции (А.Е. Шаститко) – это деятельность экономического агента в форме присвоения и отчуждения прав собственности и свобод,

принятых в обществе, которые осуществляются в процессе планирования, контроля за выполнением обещаний, а также адаптации к непредвиденным обстоятельствам; транзакционные издержки (Дж. Коммонс) – это затраты ресурсов (финансовых, временных, трудовых и т.д.) для планирования, адаптации и контроля за выполнением взятых индивидами обязательств в процессе отчуждения и приобретения прав собственности и свобод, принятых в обществе.

Транзакционные издержки определяют направление институциональной трансформации. С их помощью целесообразно рассматривать соотношения между различными вариантами институциональных соглашений и выбором институциональных альтернатив общества.

Настоящие исследования послужили основанием для разработки системы правил упорядочивания взаимодействия между экономическими агентами, позволяющих разрешить конфликты на стадии планирования и управления процессом согласования интересов на уровне региона.

*Во второй главе* представлено исследование изменение системы управления общественным сектором экономики в условиях переходной экономики Республики Карелия, выявлены региональные особенности. Исследованы процессы развития отношений экономических субъектов экономики общественного сектора, принципы построения данных отношений и конкретного инструментария проявления отношений субъектов экономики общественного сектора, существовавших до начала экономических реформ и действующих сегодня.

Проведен сравнительный анализ моделей управления общественным сектором других стран. Выявлены противоречия в механизме согласования экономических интересов, разработаны основные принципы и условия согласования экономических интересов субъектов системы управления экономики общественного сектора с учетом особенностей переходной экономики и тенденции децентрализации власти в целях повышения эффективности управления общественным сектором на уровне региона.

В рамках неинституциональной традиции в исследовании общественного сектора экономики государство рассмотрено как система экономических субъектов, представленных на уровне региона органами государственной власти субъекта российской Федерации и органами местного самоуправления (муниципальный район, сельское поселение, городской округ).

Анализ реализации экономических интересов субъектами экономических отношений экономики общественного сектора с начала процесса реформирования общественного сектора и децентрализации полномочий в 1991 г. позволил выявить отличительные особенности систем управления

общественным сектором экономики, механизмы взаимодействия и реализации экономических интересов субъектов общественного сектора и выявить основные периоды их развития:

*Таблица 1*

1	1991–1993 гг.	Период стихийных изменений
2	1994–1998 гг.	Период образования институтов
3	1999–2001 гг.	Период формализации институтов
4	2002–2005 гг.	Период совершенствования

При образовании Российской Федерации как самостоятельного государства система государственного и муниципального управления была заимствована у Советского Союза (включая традиционные инструменты, такие как бюджетная система и т.д.), базирующаяся на трех принципах:

- утверждение вышестоящими органами власти основных показателей экономического развития территории;
- изъятие в вышестоящие бюджеты положительной разницы между прогнозируемыми доходами и утвержденными расходами;
- помощь и дотирование регионов из федерального центра.

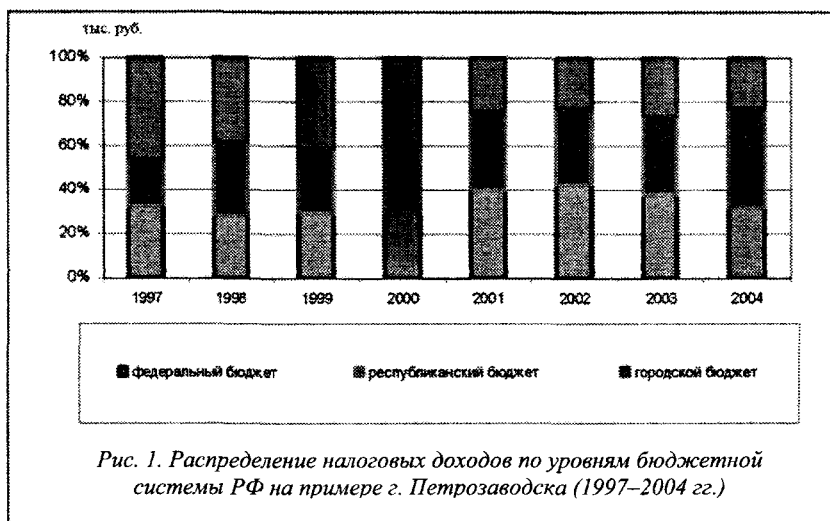
Основным недостатком реформирования управления госсектора явилось сохранение прежнего индивидуализированного порядка распределения ресурсов регионам и установление нормативов распределения налоговых доходов между федеральным и региональными уровнями управления. В условиях слабости государственной власти и угрозы выхода из состава Федерации сильных в финансовом отношении регионов, подобный процесс оставался одним из немногих инструментов удержания страны от распада.

Подписание Федеративного договора можно рассматривать как начало нового процесса, новой системы. Заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации и в их составе межправительственных соглашений в тот период позволило отчасти разрешить конфликт между федеральными и республиканскими властями.

В 1994–1995 гг. упорядочены взаимоотношения федерального центра и регионов. Установлена конфигурация власти, введены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в распоряжение субъектов Федерации. Создан фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределяются на основе норм по расчету, расширены полномочия (в том числе налоговые) региональных и местных властей.

Субъекты Федерации продолжали строить свои отношения с местным уровнем власти как считали нужным, а в большинстве случаев – по тому же принципу, что и в советское время. Незавершенность процесса реформирования послужила одной из причин обострения в 1996–1998 гг. кризиса федерализма, в том числе и в распределении региональных ресурсов и в межбюджетных отношениях, усиления политического торга с регионами за ресурсы. В это время приобрели массовый характер задержки выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, неденежное исполнение бюджетов, резко возросли долги региональной и местной администрации, обострилась проблема не финансируемых мандатов.

Изменения связанные с передачей ряда расходных полномочий с федерального уровня на субфедеральный, на первых этапах носили характер стихийной децентрализации. В рамках всего исследуемого периода в результате «колебаний» объема полномочий доля субнациональных бюджетов возросла с 40 (1998 г.) до 50–55% (2004 г.) (см. рис.1).



Исследование процесса трансформации системы управления общественным сектором и системы отношений выявили, что если ранее управление регионом осуществлялось централизованно в интересах одного собственника – унитарного государства, то в настоящее время множественность собственников предопределяет многоуровненность и сложность интересов, что порождает конфликтность (как открытую, так и скрытую) в управлении экономическими процессами, распределении ресурсов. Реальные процессы, на протяжении всего исследуемого периода (1991–2005 гг.), опережали его научно-методическое и институциональное обеспечение.

В переходный период вместо агентского многообразия на субфедеральном уровне (в РСФСР), компенсированное простотой и стабильностью работающих институтов, сформировалось состояние, которое можно охарактеризовать как «агентский хаос» на субрегиональном уровне, обостряемый запаздыванием основных институциональных изменений.

В диссертации исследованы механизмы регулирования взаимодействия субъектов экономических отношений общественного сектора в части ресурсного выравнивания субъектов как особый тип экономических отношений, распределения ресурсной помощи между регионами. Исследованы инструменты, формирующие многоуровневую систему перераспределения ресурсов между субъектами в виде грантов.

На основе предложенной типологии исследовано влияние бюджетных грантов (рассматриваемых как импульс для объекта управления) на экономическое развитие региона. Доказано, что гранты являются ключевым элементом распределения ресурсов между уровнями власти и формирования доходов территорий. Аналогичным по экономической природе инструментом активного воздействия являются ссуды и бюджетные кредиты, которые формально относятся к источникам покрытия регионального дефицита. При этом непогашенный их остаток фактически также является одним из механизмов воздействия на экономику региона.

Проведенные в диссертации исследования выявили, что степень децентрализации управления экономикой в России сопоставима с рядом высокоразвитых стран; в то же время реальная автономия субнациональных властей остается ограниченной. Подавляющая часть их доходов и расходных обязательств регламентируется властями более высокого уровня.

Большая часть доходов проходит через федеральное казначейство, которое расщепляет налоги между всеми уровнями, единая федеральная налоговая служба собирает все виды налогов. Субнациональные власти обладают незначительными полномочиями по установлению налогов и

управлению ими. Расходные обязательства закреплены законом без предоставления им существенной автономии в вопросах финансирования.

Исследование позволило выявить, что согласование функций и полномочий, в том числе разграничение расходных полномочий, во многом складывалось стихийно, без учета зависимости эффективности предоставления услуг государственными и муниципальными учреждениями, без учета реальной доходности территории, которая определяет расходы на предоставление этих услуг населению. В исследуемый период был принят ряд федеральных законов, введших основные принципы федерализма, однако ни один из них не удалось реализовать в полной мере. Эволюция федеративных субъектных отношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила под определяющим влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между центром и регионами. Институциональная трансформация<sup>3</sup> в ходе первоначального этапа реформ была недооценена.

Проведенные в диссертации исследования позволили выявить тенденции развития системы субъектов экономических отношений экономики общественного сектора, направления происходившей институциональной и системной трансформаций, сформулировать два направления совершенствования механизма согласования экономических интересов субъектов экономики общественного сектора, а, следовательно, и направления повышения эффективности управления общественным сектором:

- системная трансформация;
- институциональная трансформация.

Исследование этих двух направлений трансформации с учетом характеристик субъектов экономических отношений и инструментов реализации экономических интересов данных субъектов, позволило выявить противоречия в согласовании интересов. Все многообразие проблем управления территорией выявленных автором в первой главе, сведено к двум важнейшим институциональным проблемам:

1. Недостаточность институциональных механизмов обеспечения процесса управления (в том числе и самого бюджетного процесса как главного инструмента), особенно в части согласования интересов субъектов.
2. Отсутствие механизмов обеспечения рационального поведения экономических агентов в рамках моделей «принципал-агент».

Именно в рамках такой модели могут быть описаны взаимоотношения органов государственной власти РФ и субъектов РФ, доходная часть

---

<sup>3</sup> Под трансформацией понимаются комплексные изменения.

которых на 50% формируются за счет трансфертов, которые в свою очередь задают определенный формат их взаимодействия. В частности, состояние механизма реализации комплекса экономических отношений субъектов общественного сектора, спровоцировала неурегулированность долговой политики на субфедеральном уровне. Проводимая реформа не коснулась таких отношений как разграничение расходов и доходов между уровнями системы управления.

В диссертации показано, что отсутствие механизма обеспечивающего рациональное поведение путем сопоставления доходов и расходов или его неупорядоченность и нечеткость исполнения (например, мягкие бюджетные ограничения, заимствования) существенно снижают эффективность действий экономических субъектов и всех экономических процессов в регионе, а также всего общественного сектора.

Несовершенство системы управления проявляется на качестве жизни, предпринимательской мотивации, принятии решений о распределении и использовании ресурсов (включая и бюджетных средств). Эти обстоятельства способствуют формированию неформальной системы «антистимулов», препятствующих эффективному и прозрачному управлению системой взаимоотношений субъектов всех уровней.

Регионы и муниципалитеты, не имея возможности изменить официальную систему управления и ответственности, фактически существуют в иных «системах координат», которые основаны на сложившихся правилах, отражающих реальное распределение полномочий. Выявлено неравноправие субъектов в их взаимоотношениях с Федерацией.

Детально исследован процесс реализации экономических интересов в сфере государственных расходов и расходных полномочий. Выявлены недостатки:

- Нечеткость в разграничении расходных полномочий
- Низкая степень самостоятельности региональных и местных администраций
- Неполнота и непрозрачность системы учета долговых обязательств и управления долгом.

*Сложившаяся система отчетности не позволяет определить размеры заимствований региона и муниципального образования. Неурегулированность вопросов осуществления заимствований, учета и управления долгом не создает стимулов для эффективного исполнения государственным учреждениями своих обязательств, использования ресурсов и проведения эффективной экономической политики.*

Исследования практики согласования интересов в рамках процесса согласования интересов показали, что процесс является сложным для фор-



мализации в переходных условиях. В условиях множественности собственников и многоцелевого характера управления, отсутствия достаточной нормативной базы требуют использования большого количества принципов экономического, правового, политического и социального характера, использования *системного подхода* к их применению.

Предлагаются следующие принципы:

- системность,
- обоснованность целей,
- минимизация рисков,
- мультипликативность,
- итеративность,
- интерактивность,
- логистичность,
- институциональность.

Для формирования механизма согласования интересов субъектов экономики общественного сектора как инструмента управления развитием регионом необходимы четкая регламентация процесса с понятными полномочиями и функциями и их ресурсным обеспечением, развитие институтов (социальные нормативы и стандарты) и формирование фонда развития, которые необходимо рассматривать в рамках контура государственного планирования развития региона, представленного Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия, Основными направлениями деятельности Правительства по социально-экономическому развитию Республики Карелия, Программой социально-экономического развития Республики Карелия, финансовым планом, содержащим прогнозные данные бюджета на три года, политике управления государственным долгом и адресной программе капитальных вложений, обеспечивающими согласованность прогноза экономического, инвестиционного и социального развития при заданных сценарных условиях.

В третьей главе приведены основные принципы, сформулированы необходимые, но недостаточные условия согласования интересов субъектов экономики общественного сектора, представлены основные положения механизма управления общественным сектором посредством согласования интересов субъектов экономики общественного сектора. Автором сформулированы предпосылки, позволяющие использовать результаты исследования и накопленный опыт как направление повышения эффективности разрабатываемой и реализуемой региональной экономической политики.

Единство рассматриваемой системы требует создание необходимого условия. В целях его обеспечения предлагается использовать концепцию

конкурентного федерализма. Ее основополагающим принципом является определение «правил игры», очерчивающих границы и характер применяемых конкурентных стратегий.

Цели административной реформы, реформ МСУ, реформы бюджетного процесса и межбюджетных отношений направлены на содействие экономическому росту, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества, повышение эффективности и ответственности государственных и муниципальных учреждений. Эти цели могут рассматриваться в системе следующих критериев: *экономическая эффективность, бюджетная ответственность, социальная справедливость, политическая консолидация.*

При этом экономическая эффективность и бюджетная ответственность региона означает создание для региональных властей долгосрочных институциональных стимулов к проведению структурных реформ, поддержанию конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, максимально эффективном использовании ресурсов территорий, прозрачности и подотчетности налогоплательщикам (эффективность аллокационной функции общественного сектора).

Социальная справедливость проявляется в поддержании на всей территории равного доступа граждан к услугам учреждений и социальным гарантиям (эффективность дистрибутивной функции общественного сектора).

Политическая консолидация – в достижении общественного согласия по вопросам распределения ресурсов между уровнями системы управления и регионами в рамках гражданского общества (эффективность стабилизационной функции общественного сектора).

Предложены условия встраивания в экономическую политику реформ стратегии региона. Это основные условия для стратегического целеполагания администрацией региона и для диалога с бизнесом:

- разграничение полномочий между уровнями государственной власти.
- власть в регионе обладает достаточной степенью автономности в проведении экономической политики.
- федеральная власть обеспечивает единое экономическое и правовое пространство.
- власть принимает условия жестких бюджетных ограничений.

Процесс согласования интересов «региональный уровень – местный уровень» является системообразующим, задающим контур и форматы процесса. В процессе реформирования МСУ до сих пор не решена проблема экономического и имущественного блока, а успешность развития территории зависит от экономики и собственности.

Разработан механизм управления процессом согласования интересов субъектов на основе упорядочения системы субъектов федеративных экономических отношений и их институциональной оставляющей. Данный механизм представлен в виде следующей системы принципов (позиций):

- Сокращение нефинансируемых мандатов.
- Предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий и закрепление доходных источников.
- Развитие объективных механизмов ресурсной поддержки регионов и МСУ.
- Сбалансирование полномочий с ресурсами.
- Осуществление нормативно-правового регулирования государственных расходов (объем, качество и доступность общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы и т.д.).
- Создание организационной структуры обеспечивающей достижение экономической стратегии.
- Обеспечение ответственности за исполнение обязательств со стороны контрольных органов и со стороны общества.

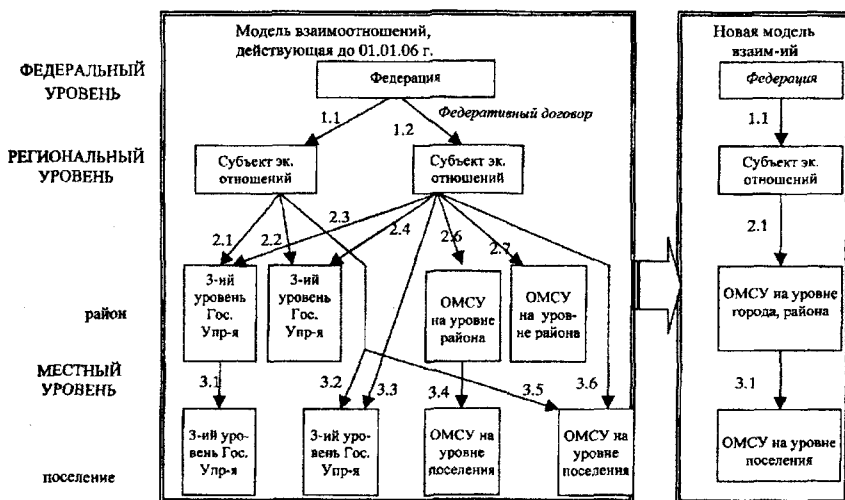


Рис. 2. Схема трансформации модели взаимоотношений субъектов.  
1.1, 1.2, 2.1, ..., 2.7, 3.1, ..., 3.6 – варианты отношений агентов.

Упорядочение системы субъектов общественного сектора Российской Федерации направлено на устранение негативных особенностей системы

экономических агентов (рис. 2 и 3), выявленных в результате анализа трансформационных процессов предполагает следующие меры:

- Приведение в соответствие с целями реформирования общества региональных и местных институтов.
- Изменение мотивации поведения экономических агентов, статус которых не предполагает собственного бюджета.
- Определение перечня функций исполнительных органов государственной власти Республики Карелия и органов местного самоуправления, необходимых для обеспечения установленных нормативов стандартов.
- Обучение муниципальных служащих.

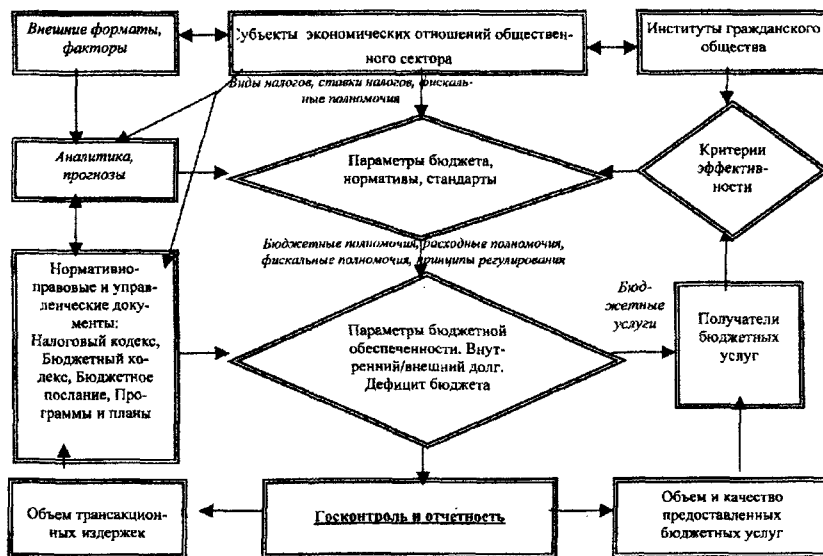


Рис. 3. Алгоритм управления процессом согласования интересов с целью снижения транзакционных издержек и повышения (по Парето) удовлетворения получателей бюджетных услуг

Местные власти имеют преимущество по сравнению с федеральным правительством в получении и анализе информации о потребностях своих избирателей и своевременной адаптации местной политики налогообложения и расходов. Основным критерием при наделении местных органов власти полномочиями по осуществлению тех или иных расходов должен являться размер муниципального образования.

С учетом особенностей региона и условий переходного периода в целях реформирования системы управления, перевода «агентского хаоса» в модель «принципал–агент» в диссертации предлагается принцип «дополнительности» – если в силу инерции и иных обстоятельств не можем быстро создать институты в целях снижения транзакционных издержек, то необходимо это компенсировать большей системной трансформацией. В связи с последним обстоятельством возрастает роль гражданского общества, формирующего и предъявляющего местному сообществу критерии эффективности и отбора альтернатив.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что технология планирования и управления – это еще и проект системы диалогов с решающими центрами, имеющими интерес на подведомственной территории и которые заинтересованы в пакетном предложении по приумножению капитала (включая гарантийные или страховые функции).

В конечном счете, ответственность выражается в прозрачности и подотчетности экономической, фискальной, налогово-бюджетной политики не только перед уполномоченным органом (казначейством), но главным образом перед избирателем и налогоплательщиком, востребованную через формальные и неформальные институты гражданского общества.

Проблемное поле, обозначенное на основе институционального анализа диссертантом, формирует систему требований к механизму согласования. Данные методические основы позволяют перешагнуть горизонт старого опыта и проанализировать альтернативы и на основе рассмотренных принципов задать процесс согласования интересов.

Автор доказал, что отсутствие механизма, обеспечивающего рациональное поведение, существенно снижают эффективность действий экономических субъектов и всего общественного сектора.

В целом, механизм осуществляем в рамках перехода к более долгосрочному экономическому планированию (в том числе и финансовому планированию), основанному на формулировании экономической стратегии развития территории, взаимной увязки капитальных расходов с долгосрочным планом.

Активное использование современных управленческих технологий, новых стандартов качества управления требуют формирования новых методов управления процессами в регионе. В диссертационной работе исследованы предпосылки для конструктивного использования в контексте управления общественным сектором новых организационных и технологических механизмов согласования интересов субъектов, различных уровней управления регионом (регион, городской округ, муниципальный район, поселение).

*Решены поставленные задачи и сделаны следующие выводы:*

Определены отличительные особенности системы управления общественным сектором экономики, механизмы взаимодействия и реализации экономических интересов субъектов общественного сектора, выявлены основные периоды их развития.

Сформулированы и апробированы условия, принципы и основные положения механизма управления процессом согласования интересов экономических субъектов общественного сектора, заключающегося в обеспечении однородности экономических агентов, ускорении институциональной трансформации, повышении эффективности выбора дискретных институциональных альтернатив, снижении трансформационных и трансакционных издержек.

Предложено дополнение к принципу «децентрализации», в соответствии с которым снижение (неувеличение) трансакционных издержек, связанных с несовпадением экономических интересов субъектов общественного сектора, является дополнительным условием.

Создана и апробирована методика экономического исследования политических процессов централизации и децентрализации. Показана применимость неинституциональной экономической теории, использование аппарата трансформационных издержек и трансакционных издержек позволили создать инструментарий принятия решений на базе экономического анализа.

Показано существование принципа дополнительности применительно к реформе общественного сектора, заключающегося в необходимости компенсировать объективное запаздывание институциональной трансформации действиями, направленными на систематизацию и обеспечение однородности агентов.

*Основные результаты диссертации опубликованы в работах:*

1. Роль общественных финансов муниципалитета в реализации плана стратегического развития города / Информационно-телекоммуникационные технологии в государственных и муниципальных финансах // Материалы Третьей муниципальной конференции «Электронный Петрозаводск». 21–22 апреля 2005 г. – Петрозаводск, 2005. – 0,3 п.л.

2. Механизм согласования экономических интересов в свете бюджетной реформы / Инвестиционный климат и предпринимательство в регионах России // Материалы Республиканской научно-практической конференции. – Петрозаводск, 2005. – 0,3 п.л.

3. Анализ национальных систем бюджетных грантов как инструмент оценки асимметрии бюджетного устройства / Информационно-телекоммуникационные технологии в государственных и муниципальных финансах // Материалы Третьей муниципальной конференции «Электронный Петрозаводск». 21–22 апреля 2005 г. – Петрозаводск, 2005. – 0,5 п.л.