Федеральное государственное образовательное

Учреждение высшего профессионального образования

Российская академия государственной службы при президенте Российской Федерации

Кафедра национальных и федеративных отношений

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата политических наук

тема: Развитие субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений (на примере Самарской области)

Москва – 2010

**Введение**

Актуальность темы исследования. Одним из важнейших условий стабилизации Российского государства становится выработка эффективной региональной политики, ориентированной на политическое и социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Важной задачей этого процесса является оптимизация функций органов государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между всеми уровнями власти, координация законодательной деятельности представительных органов территорий, выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, гармонизация межрегиональных отношений. На решение этих задач нацеливает и Послание Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию РФ 2008 года[[1]](#footnote-1). В рамках этих задач актуальным сегодня является исследование баланса интересов между различными уровнями власти, касающихся законотворческой деятельности, в том числе местного самоуправления. «…Системный шаг, который мы должны совершить: мы должны выйти на такие изменения в законодательстве и в государственном управлении, которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития» -говорится в Послании Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию РФ 2009 года[[2]](#footnote-2).

Социально-экономической основой совершенствования российской государственности является долгосрочное социально-экономическое планирование – Стратегия 2020. В рамках сформулированной стратегии развития России до 2020 года выдвинуты новые приоритеты, в частности, инновационное устойчивое развитие. Актуальность проблемы обеспечения эффективной экономической политики и ее научный анализ в системе федеративных отношений диктуют необходимость сосредоточиться на изучении правовых условий, необходимых для устойчивого динамического процесса, перевода экономики на инновационный путь развития, реализации структурных реформ, направленных на повышение конкурентоспособности экономики, стимулирование развития наукоемких отраслей, совершенствование государственного управления на макроэкономическом уровне. Социально-экономическое развитие регионов существенно зависит от государственного регионального управления, которое осуществляется за счет средств субъектов Российской Федерации. В настоящее время в регионах начато внедрение бюджетирования, ориентированного на конкретные результаты.

Указанные проблемы выдвигают на передний план задачу поиска новых подходов для выработки законодательного обеспечения региональной политики на современном этапе. Следует заметить, что в регионах сложились различные подходы к выработке собственной социально-экономической политики. Исследование этих подходов (в данном случае на примере Самарской области) представляется весьма актуальным.

В предлагаемом диссертационном исследовании рассматриваются проблемы совершенствования федеративных отношений на региональном уровне как фактор укрепления российской государственности. Немаловажной среди них является проблема неравномерности в развитии субъектов Российской Федерации и определения механизмов выравнивания уровней их развития. Одним из эффективных путей решения данной задачи является территориальная интеграция субъектов Российской Федерации. Это подтверждает пример регионального взаимодействия субъектов Российской Федерации Приволжского региона. При рассмотрении экономических основ интеграции особое внимание в диссертационной работе было уделено кластерному подходу в решении социально-экономических задач, который пока не был всесторонне осмыслен. Общепринятого понятия «кластер» еще не выработано. Требуется более полное и четкое правовое регулирование комплекса вопросов, связанных с разработкой и реализацией региональной политики, территориального развития федерализма. В данной ситуации возникла необходимость осмысления направленности дальнейших преобразований федеративных отношений, в определении вектора их реформирования.

Такая непростая увязка федеральных, региональных и местных вопросов сделала необходимым использование системного подхода к исследованию. В связи с этим в новое измерение переходит проблема развития местного самоуправления в системе федеративных отношений.

Степень научной разработанности проблемы. Автор диссертации опирается на научные разработки, посвященные анализу региональных аспектов федеративных отношений, которые находят отражение у многих ученых, в том числе и в регионах. Авторами научных разработок в этой области являются Р.Абдулатипов, А.Автономов, Г.Атаманчук, Л.Болтенкова, А.Баранов, И.Бусыгина, С.Валентей, В.Гайдук, В.Гельман, В.Ковалев, А.Кузьмин, В.Лысенко, А.Мацнев, А.Макарычев, Н.Медведев, В.Медведева, С.Рыженков, М.Столяров, И.Умнова и другие.

Комплексный политико-правовой анализ проблем федерализма и регионалистики России в постсоветский период был предметом научно-практических исследований многих ученых и политиков. Среди них С.Бабурин, И.Барциц, Л.Болтенкова, И.Конюхова(Умнова), Ю.Краснова, А.Мацнев, Н.Медведев, А.Салмин, Л.Смирнягин, С.Шахрай и другие.

Исследования региональных аспектов российского федерализма, его истории и особенностей в контексте международного опыта изучения моделей федеративного государственного устройства отражаются в трудах Р.Абдулатипова, Л.Болтенковой, С.Валентея, Г.Каменской, В.Лысенко, Н.Мириханова, В.Михайлова, М.Столярова, В.Чиркина и других.

Работы большинства авторов посвящены в основном общим концептуальным проблемам федерализма. В них присутствует политологический анализ становления российского федерализма в предыдущий период. Исследовались проблемы асимметрии, многонациональности, разграничения предметов ведения во властных отношениях центра и субъектов Российской Федерации, региональные особенности федерализма, основные этапы становления российского федерализма и многие другие.

В анализе региональных проблем федеративных отношений существенную помощь оказали труды зарубежных авторов. Так, один из авторов школы сравнительного федерализма Д.Элейзер рассматривал федерализм как совокупность разнообразных видов территориального устройства политий. «Самая характерная черта федерации – укрепление региональных компонентов», – подчеркивает П.Кинг. Правовые аспекты частей федерализма исследовались в трудах А.Токвиля, В.Острома.

Проблемам субсидиарности в федеративных отношениях уделяют внимание многие авторы. Они исследуются Н.Мирихановым, М.Столяровым, В.Зориным, которые видят субсидиарность одним из основных принципов укрепления федеративной государственности.

Вместе с тем значительная динамика законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, конкретизирующая предметы ведения, дающая большую самостоятельность субъектам федерации в хозяйственной и финансовой деятельности, сфере собственного правового регулирования, не получила достаточно полного отражения в литературе. С учетом этих обстоятельств автором сделана попытка осмыслить ряд актуальных проблем регионального уровня на примере Самарской области.

Целью диссертационного исследования является осмысление особенностей развития Самарской области как субъекта Российской Федерации в процессе совершенствования федеративных отношений.

Эта цель обусловила решение следующих задач:

– осмыслить территориальные особенности формирования российского федерализма;

– выявить место областных субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений;

– раскрыть процесс совершенствования региональной политики в Российской Федерации;

– проанализировать особенности формирования бюджетно-экономической политики в Самарской области;

– осветить развитие местного самоуправления в системе российского федерализма, проблем становления муниципальной власти в Самарской области; – рассмотреть формы интеграции и межрегионального сотрудничества в новых условиях и их влияние на укрепление федеративных отношений (на примере Самарской области); – выявить и изучить роль кластерной политики в региональном развитии, в укреплении интеграционно-экономических основ российского федерализма.

Предметом диссертационного исследования выступают закономерности реформирования федеративных отношений, взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления; а также инновационные подходы к развитию межмуниципального сотрудничества на современном этапе.

Объект исследования – Самарская область как субъект Российской Федерации в системе российского федерализма, в процессе развития, обеспеченного совершенствованием федерального и регионального законодательств.

Гипотезой исследования стало выявление роли субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, конкретизация их полномочий в дальнейшем совершенствовании федеративных отношений, в укреплении российской государственности в условиях долгосрочного социально-экономического планирования. Анализируются основные тенденции и перспективы регионального развития в условиях создания инновационных подходов к построению моделей межмуниципального сотрудничества и реализации приоритетных социально-экономических программ на основе кластерной политики.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют научные труды, посвященные роли региональной политики в совершенствовании федеративных отношений.

Диалектический, исторический, социологический, системно-структурный методы позволили не только проанализировать и обобщить основные концепции федерализма, но и на их основе провести анализ современного развития субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений.

Исследовательская работа опиралась на принципы и положения институционального подхода, позволяющего определить формы и методы развития субъекта федерации в системе федеративных отношений на современном этапе. Исходя из политико-правовых особенностей темы исследования, автор обращался к теории и истории государства и права, политических течений, политической регионалистике и конфликтологии.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает следующие источники: Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Указы и Послания Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, договоры, заключенные между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты Самарской области и Приволжского округа, протокольные решения совещаний соответствующих государственных органов, труды российских ученых, общественных деятелей, материалы текущих архивов администрации Самарской области, официальные и информационные Интернет-сайты исследуемого региона; социально-экономическая статистика по России в региональном разрезе.

В качестве источников информации использовались данные периодической печати, Интернет-ресурсы, материалы научно-практических конференций. Специальной информационно-правовой базой явились материалы Автоматизированной системы обеспечения законопроектной деятельности Государственной Думы (АСОЗД), официальные сайты органов государственной власти, сайт совместного проекта ЕС и России «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации».

Основные результаты исследования, полученные автором, их научная новизна заключаются в том, что данная работа является одной из первых попыток комплексных исследований, посвященных анализу теоретических и практических аспектов развития субъектов РФ в системе федеративных отношений на современном этапе, на примере Самарской области. Изучен опыт работы, накопленный Правительством Самарской области за последние годы в системе взаимодействия трех уровней власти: федерального, регионального и муниципального по вопросам социально-экономического развития региона, взаимодействия Самарской области как субъекта РФ с другими субъектами Приволжского региона и других близлежащих областей.

Особое внимание было уделено такому механизму построения эффективного взаимодействия, как развитие межмуниципального сотрудничества. Рассмотрен международный опыт такой работы, возможности построения сотрудничества, в соответствии с Федеральным законом №131-Ф3 о местном самоуправлении, в полном объеме вступившем в силу с января 2009 г.

Специфика становления региональных и территориальных проблем российского федерализма вызывает рождение новых форм сотрудничества и требует более глубокого исследования; представляется необходимым на данном этапе глубже осмыслить роль субъекта федерации в процессе укрепления федеративного государства, т.к. в нем рождается потенциал социально-экономического прогресса; пока еще недостаточное внимание уделяется проблеме возникновения интегральной модели территориального развития, у которой большое будущее.

На этой основе сделана попытка анализа возможностей образования региональных объединений взаимозависимых предприятий.

Новизной этого процесса выступает возникновение в данном субъекте федерации кластерного подхода к реализации приоритетных социально-экономических программ, что подтверждается анализом автора. Практическое воплощение инновационной кластерной политики как организационной структуры осуществилось именно в этом стратегически важном регионе. В работе диссертантом даны авторские определения понятия «развитие системы межмуниципального сотрудничества».

Обобщен опыт специфики реализации на практике реформы местного самоуправления в масштабах Самарской области и Приволжском федеральном округе. В работе предложен ряд рекомендаций, направленных на оптимизацию региональных основ федеративных отношений как на политико-правовом уровне, так и в практическом их применении, проанализированы пути социально-экономического развития субъекта федерации в процессе совершенствования федеративных отношений.

В работе автор дает анализ основных тенденций и перспектив развития конкретного региона в условиях создания инновационных походов к построению моделей межмуниципального сотрудничества и реализации социально-экономических программ на основе кластерной политики.

Полученные результаты исследования сформулированы в положениях, выносимых на защиту:

1. Несмотря на масштабы осуществления государственной региональной политики, пока не удалось выйти на сбалансированную систему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов. Одна из причин – недостаточное внимание со стороны органов государственной власти субъектов Федерации к мнению регионов при принятии решений по вопросам совместного ведения.

2. Эффективному государственному управлению способствует переход к среднесрочному бюджетному планированию, созданию крупных государственных корпораций в ряде секторов экономики, полное раскрытие ресурсного и хозяйственного потенциала каждого региона в целях достижения устойчивого экономического роста и конкурентоспособности.

3. Формирование бюджетно-экономической политики в Приволжском федеральном округе недостаточно конкретизируется, не носит целостного характера, при учете, что субъекты Федерации самостоятельны в рамках своих полномочий при формировании бюджетов разных уровней – регионального и муниципального.

4. Развитие межмуниципального и межрегионального взаимодействия становится значимым инструментом для укрепления горизонтальных социально-экономических связей в регионе и реализации основных принципов федерализма.

5. Территориальный аспект интеграции – неотъемлемая часть формирования стратегий и программ социально-экономического развития России, в первую очередь, в инфраструктурных отраслях и естественных монополиях. В таком качестве региональная политика становится стержневым, системообразующим фактором стратегии социально-экономического развития России. В этих условиях новое значение приобретают межрегиональные связи.

6. Кластерная политика в субъектах Российской Федерации рассматривается в диссертации как инновационный подход в развитии региона и укреплении российского федерализма.

Практическая значимость диссертации. Материалы диссертации могут быть использованы для дальнейшего исследования особенностей развития субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений. Выводы, сделанные в работе, имеют теоретическое и практическое значение, могут быть учтены в практической деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, деятельности органов местного самоуправления, а также в подготовке и повышении квалификации работников органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и руководящих кадров в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Апробация работы. Диссертация подготовлена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Ряд проблем, нашедших отражение в диссертации, был вынесен для обсуждения на научно-практической конференции «Проблемы законодательного регулирования социально-экономического развития регионов и совершенствования межрегиональных связей в Поволжском регионе с целью обеспечения рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов». Диссертация обсуждена на заседании проблемной группы кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Ряд положений диссертации опубликован в сборнике научных трудов кафедры за 2009 год.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

**Глава 1. Место областных субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений**

В данной главе рассматривается историческая обусловленность федеративных отношений, сложившихся на территории нашей страны за определенный исторический период; модель российского федерализма на современном этапе исследуется в контексте международного опыта изучения моделей федеративного государственного устройства.

**§1. Совершенствование региональной политики – одна из ведущих тенденций развития российского федерализма**

Согласно Конституции РФ, Россия является федеративным государством, в ней заложена правовая норма о равноправии субъектов Федерации. Формирование Российской федерации, во всем своем демографическом многообразии, является в настоящее время важнейшим средством достижения целей демократического федеративного развития российского общества и государства. В современном обществе существенно возросло значение прав человека и прав народов, их цивилизационного наследия. Это влияет на стратегию развития, организацию и функционирование социальных институтов, их эффективность, обеспечение курса реформ и демократии. А для реализации поставленных задач необходим постоянный мониторинг состояния существующих федеративных отношений и модернизация подходов к их стратегическому развитию.

Все возрастающий интерес к вопросам теории и практики федерализма в России и в мире во многом объясняется недостаточным пониманием сущности федерации, суверенитета в федеративном государстве и т.д. Иногда любая децентрализация, регионализация или автономизация страны воспринимается как процесс федерализации. Особой федерацией с совершенно уникальными чертами является Российская Федерация. Уникальность ее в том, что она была сформирована под воздействием сложного сочетания внутренних и внешних факторов. При характеристике сути федеративных отношений (федерализма) нередко акцент делается на отражение сложности политико-территориальной структуры государства. При этом необходимо не забывать о таких важных атрибутах федерализма, как разделение государственной власти по вертикали и организация двух уровней такой власти в федеративном государстве. Федерализм одновременно относится как к структуре, так и к функционированию государственной власти. С одной стороны, федерализм воспринимается как форма государственного устройства, а с другой – как практика реализации определенных идей в сфере государственного устройства. Совокупность этих идей также называют федерализмом.[[3]](#footnote-3)

По мнению Р.Г.Абдулатипова и Л.Ф Болтенковой, основное содержание федерализма с неизбежностью должно включать в себя следующие элементы: «определение государственности как федеративной, осуществление власти на основе договорного или договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации в осуществлении принадлежащих им полномочий; формальное равноправие субъектов Федерации по отношению к федеральным органам государственной власти; право выбора субъектом Федерации своей политической организации; системообразующее единство и неразрывная связь субъектов федерации; обязанность субъектов федерации сохранять целостность ее исторически сложившейся территории; непреложность права исключительно федерации вступать в более крупные союзы; невозможность для субъектов Федерации вступать в какие-либо государственные союзы за ее пределами».

Известные политикам и ученым, широко обсуждаемые в обществе двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями власти и соглашения о передаче полномочий между уровнями власти способами, определенными в Конституции РФ и в федеральном законодательстве, не выводят отдельные субъекты Федерации из конституционного поля, а дают лишь отдельные модели для реализации этого равноправия с учетом тех или иных особенностей, специфики. Федерализм – это многовариантность развития при наличии и соблюдении государствообразующих и государствосохраняющих конституционных основ. В Конституции Российской федерации (ч.3.ст.11) содержится указание не только на федеративный договор, но и на иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. В связи с этим, высказываются абсолютно противоположные точки зрения – от исторической обусловленности российского федерализма и его оптимальности для многонациональной России, до «чуждости федерализма Российскому государству во все исторические времена и его неприемлемости для настоящих и будущих поколений», – подчеркивает В.А. Черепанов[[4]](#footnote-4). Он ссылается на О.И. Чистякова, который считает, что «России вообще не нужна никакая федерация, при той пестроте этнического состава и сложности чисто географической конструкции, которая свойственная нашей стране, создать федерацию в подлинном смысле невозможно. А раз невозможно, значит и не нужно. Федеративная форма для современной России всегда будет искусственной». Большинство ученых и политиков аргументированно обосновывает историческую обусловленность федерализма для России. «Современный федерализм – это продукт исторического развития, это не чья-то «злая» или «добрая» воля – это прежде всего отражение состояния общественных экономических отношений, поскольку такое положение сложилось в результате развития истории: в российской политике всегда ключевую роль играли экономические отношения». Эволюционную основу развития федеративных отношений в современной России рассматривает Р.Г. Абдулатипов[[5]](#footnote-5). Он пишет, что, закрепляя сложившиеся де-факто наименования и взаимоотношения национально-территориальных и административно-территориальных образований, российский федерализм твердо встал на конституционные основы. Однако, все это следствие компромисса, достигнутого между членами Федерации и политическими силами страны в самые сложные годы. Следует знать,- отмечает он, что федеративные отношения присутствуют только тогда, когда достигнут баланс интересов внутри Федерации на добровольной основе, на основе консенсуса толерантности. Российский федерализм имеет целую гамму своих особенностей, вызванную спецификой исторических, политических и правовых традиций. Современный российский федерализм вырастает из основ российской государственности, из воли русского народа и других народов России. В основе российской государственности лежат также духовно-политические категории, которые уже по своей природе не могут делиться на части. Мировая практика обобщает различные взгляды на политическую и правовую природу федерализма, и в настоящее время выявлено несколько разновидностей федерализма, например таких, как «классический», «дуалистический (американский)», «республиканский», «этнический», «бюджетный» и другие. Важнейшим отличительным признаком федеративного государства является то, что его составляющие – субъекты федерации, - обладают «значительной автономией и относительной независмостью от федерального Центра». Регионы в составе федерации обладают правом формирования собственной политической организации (системы), распоряжения собственными финансовыми ресурсами. «Пользуясь бюджетной автономией, они сами могут устанавливать региональные экономические и социальные приоритеты…». Кроме того, субъекты федерации в рамках сложившихся отношений взаимодействуют с федеральным Центром (по вертикали) и с другими субъектами федерации (по горизонтали). Первая группа отношений закреплена и регулируется Конституцией Российского государства и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Вторая группа охватывает широкий круг вопросов, среди которых доминируют финансово-экономические.

В данной работе не ставится целью рассматривать разновидности федерализма, поскольку основное место в ней отводится модели российского федерализма, сочетающего в какой-то мере и признаки перечисленных выше разновидностей федерализма.

Рассматривая российский федерализм, прежде всего, необходимо проанализировать его политико-правовую природу. Как уже отмечалось, принципы политико-правовой природы Российской Федерации на современном этане ее развития заложены в разделах «Основы конституционного строя» и «Федеративное устройство» Конституции России, согласно которым ядром конституционного строя государства является федеративное устройство, основанное на требованиях демократической и правовой его организации. Демократический характер Российского федеративного государства проявляется в том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В части 2 статьи 3 Конституции страны раскрывается механизм осуществления народом своей власти – «непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Действительно, федерализм создает существенные предпосылки для утверждения демократических начал в обществе и государстве. Однако практическое воплощение этих начал зависит от множества других факторов, в первую очередь – от самосознания самих граждан, их политической культуры и степени зрелости гражданского общества. Основными признаками правового федеративного государства являются: верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни; реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития; взаимная ответственность государства и личности; обязательность закона для гражданина и государства; строгое исполнение требований закона, господство в государстве принципа законности; обязательность официального опубликования закона; осуществление государством эффективного контроля за исполнением законности; согласование правовой системы Российской Федерации с принципами и нормами международного права и признание примата последних.

При этом принцип государственной целостности Российской Федерации свидетельствует о том, что она не просто соединение образующих ее частей, а единое государство, где: обеспечиваются целостность и неприкосновенность его территории; существует единое гражданство; гарантируется единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы; устанавливается верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; действуют федеральные органы государственной власти и провозглашается единство системы государственности; государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Российской Федерации, территория каждого из них является неразрывной частью территории России; вопросы федеративного устройства отнесены к исключительной прерогативе Российской Федерации; отсутствует, как и в других существующих федеративных государствах право выхода субъектов из Российской Федерации. С принятием Конституции образца декабря 1993 г. процесс формирования государственного устройства Российской Федерации не завершился. Возможно, поэтому Конституцией была предусмотрена необходимость подготовки общих законов, регламентирующих различные условия построения федерации и федеративных отношений. С начала 90-х гг. Россия переживает в длительный переходный период, в рамках которого ведется поиск оптимальных форм взаимодействия национальных аспектов государственного устройства с чисто экономическими и территориальными факторами. Национальная модель устройства государства существует наряду с территориальной моделью федерализма – идет спор о равноправии национальных республик и территориальных областей. Равноправие не предполагает абсолютного тождества, поэтому на повестку дня федерализации России встает вопрос о достижении единства в разнообразии. Именно этот принцип развивается сторонниками федерализма в Западной Европе. И на этом пути они достигли заметных успехов. Формирование новых федеративных отношений в Российской Федерации с самого начала представляло собой проблему сложную и неоднозначную. Ведь ни унитаризм, ни федерализм практически не существуют в чистом виде, и многоплановый опыт зарубежных государств говорит именно об этом. В конце 90-х гг. федерация стала во все большей степени выступать не столько как способ урегулирования отношений между целым и частью, основанный на компромиссе, сколько как претендующая на эффективность форма административного управления единой государственной системой. П.А. Федосов по этому поводу пишет, что в тот период «стала проявляться и еще одна важная функциональная специфика федерализма – его роль в противостоянии дезинтеграционным процессам в централизованном государстве, теряющем эффективный контроль над отдельными, преимущественно окраинными регионами или этнически обособленными территориями. Рациональность такого подхода определяется не текущими, конъюнктурными последствиями принимаемых решений, а долгосрочными, стратегическими результатами. Почти десятилетний опыт развития федеративных отношений в России показывает, что неконтролируемая, стихийная децентрализация системы государственного территориального управления чревата негативными последствиями для будущего страны. В связи с этим к мерам первоочередного характера можно отнести:

- разграничение предметов ведения и полномочий между властями различного уровня;

- совершенствование административно-территориального целения России с учетом сложившихся социально-экономических и национально-культурных реалий;

- совершенствование механизмов повышения эффективности развития регионального хозяйства, в том числе участия в экспертизе государственных региональных программ;

- определение критериев предоставления региону статуса субъекта Российской Федерации;

- формирование экономических и правовых основ местного самоуправления, в том числе отработка модели многоуровневой системы местного самоуправления.

В основе любой федерации лежит важный постулат о том, что компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается федеральной конституцией, более подробно федеральными законами, а в ряде деталей - договорами федерации и субъектов или их органов власти. Таким образом, фактором успешного развития федеративного государства становится разделение власти на множество системных структур управления по вертикали и по горизонтали.

В федеративном государстве выделяются два уровня. Первый: отношения между федерацией и ее субъектами. Именно здесь предопределяются тип модели разделения власти. Взаимоотношения на вторичном уровне реализуются через систему разграничения властных полномочий между государственными органами власти, объединенными в единую систему.

Проблема разделения власти имеет три измерения: 1) разделение предметов ведения по горизонтали; 2) разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали; 3) выявлении конкретных объектов, в отношении которых реализуются властные полномочия.

Решение российской проблемы разделения власти по горизонтали – это взаимоконтроль ветвей власти на федеральном уровне, а разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали - метод формирования механизмов погашения этнополитических конфликтов и преодоления противоречий между Федерацией и ее субъектами. Усиление роли федерального центра напрямую связано с такой важной сферой, как совершенствование структурной организации субъектов Федерации, с учетом их национальных, культурных, территориальных, географических, климатических, социально-экономических, демографических и иных особенностей. При этом и у субъектов Федерации должна быть правовая защита пределов своих полномочий от федерального вмешательства. Поэтому каждый шаг в этом направлении должен оцениваться с позиций эффективности, а также целостности и стабильности системы власти. Государственное строительство на современном этапе предполагает исключительно эволюционный процесс при категорическом отказе от радикальных подходов во избежание угрозы политической дестабилизации и недопустимых издержек единовременного, масштабного переустройства.

Сегодня важно уделить особое внимание выстраиванию эффективной структуры государственной власти с точки зрения управляемости процессами в центре и регионах. И главный ориентир тут – это последовательное осуществление на всех уровнях прав и свобод гражданина. Под конституционной реформой понимается не реформа Конституции РФ, а приведение в порядок, совершенствование всего массива конституционного законодательства Российской Федерации. В основу реформы был положен принцип «минимальной достаточности», сочетающий конкретные точечные действия с наличием системного концептуального представления о целях преобразований и перспективном устройстве государства, о стратегии, приоритетах и последовательности преобразований. Подготовка каждого решения включает его всестороннее обоснование, анализ и учет всех возможных последствий. Принятие решений должно основываться на широком консенсусе между ветвями власти и основываться на политическом мониторинге их реальных результатов.

И.Г. Горбачев, исследовавший федеративные процессы в России в конце 90-х – начале 2000 гг., на конкретных примерах доказывает, что существует три уровня разграничения предметов ведения и полномочий – конституционный, текущее федеральное законодательство и договорный, расположенные в иерархическом порядке с соответствием каждого последующего уровня предыдущему. В действующей российской модели федеративного устройства существует целый ряд дефектов конституционного и иного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий. Очевидно, как пишет И.Г. Горбачев, что Федерация и ее субъекты могут делегировать друг другу не предметы ведения, а полномочия и определенные функции по осуществлению некоторых предметов ведения. Конституционное закрепление равноправия субъектов Российской Федерации сочетается с одновременным признанием их разностатусности, что делает правомерной постановку вопроса о типах субъектов Федерации. Суть федеративных отношений состоит, прежде всего, в тесном сотрудничестве Федерации и ее составных частей, которые им содержательную (сотрудничество общефедеральной и региональной политических элит) и относительно формальной стороны (взаимодействие в соответствующих институциональных» формах государственных органов власти обоих уровней. Как показывает сложившаяся практика федеративного строительства, правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Российской Федерации осуществляется в различных формах. Кроме Конституции Российской Федерации, Федеративного договора и двусторонних договоров и соглашений между Российской Федерацией и субъектами РФ применяется ряд других форм регулирования отношений. Формирование основ реальной Федерации затрудняется не только формальной разнотипностью субъектов Федерации но и увеличивающейся дифференциацией уровней социально-экономического развития регионов. Президент РФ Медведев Д.А., в Послании Федеральному Собранию РФ 2008 года отметил, что «…одной из главных задач в ближайшее время, несмотря на проделанную работу… достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами».

Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами заложены Конституцией Российской федерации. В первой статье Конституции Российской Федерации Россия определяется как «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Поэтому изучение федерализма, его роли и существующих проблем являются важным направлением политологической мысли. Где границы децентрализации государственной власти, не разрушающие само государство и каковы пределы оптимальной централизации, сохраняющие ее эффективность и субсидиарность? Каковы правовые средства разрешения конфликтов между носителями власти по поводу масштаба, средств и способов ее деления и реализации на федеральном и региональном уровнях?

Конституция РФ, оставив определенную асимметричность входящих в ее состав субъектов (республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения), заложила базовые принципы и основные рамки построения подлинной федерации (ст.4,5):

- государственная целостность страны (ст.4, ч.3);

- единство системы государственной власти (ст.2);

- федеративное устройство и гарантии местного самоуправления (ст.5,ч.3; ст.12);

- разграничение предметов ведения и полномочий между властью и субъектами Российской Федерации (ст.11, ч.3);

- равноправие и самоопределение народов Российской федерации (ст.11,ч.3);

- единство экономического пространства, признание и защита равным образом частной, государственной (федеральной и субъектов РФ) и муниципальной собственности (ст.8,ч.1;ст.8,ч.2;ст.74). В статье 11 (ч.З) Конституции Российской Федерации федеральные законы как правовой инструмент, обеспечивающий разграничение предметов ведения и полномочий, не названы, однако из смысла статей 72 и 76 (ч.2) Конституции Российской Федерации, рассматриваемых системно, вытекает, что принципы и порядок их разграничения могут устанавливаться федеральными законами.

Соглашения о разграничении полномочий между органами исполнительной власти по конкретным предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в рассматриваемый период являлись составной частью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствии с Указом Президента Российской Федерации и сложившейся договорной практикой.

Соглашения о взаимном делегировании осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установлены статьей 78 (ч.2, 3) Конституции Российской Федерации как правовой инструмент оптимизации управления в РФ. Конституционный Суд, рассматривая дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституциям (уставам), а также законам и иным нормативным актам субъектов Российской Федерации, разрешая споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, давая толкование Конституции Российской Федерации, юридически установил права и обязанности участников правоотношений спорных компетенциях, тем самым осуществляя разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На современном этапе развития российской государственности стала особенно актуальной задача полной реализации тех положений Конституции РФ, которые затрагивают разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации органами местного самоуправления.

В Российской Федерации, как и в любой другой классической федерации, присутствуют два законодательных уровня: федеральный (национальный) и субъектный (региональный). Законы принимаются и действуют на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Объем и сферы их компетенции разграничены в статьях 15, 71, 72 Конституции Российской Федерации. В одних случаях Конституции определены области законодательства федерального или субъектного уровня, в других - предметы ведения, включающие в себя объекты законодательного регулирования.

При этом в рамках исключительной компетенции Российской Федерации необходимо обеспечить эффективную вертикаль государственной власти, исключив какое-либо дублирование функций, конкуренцию полномочий и структур органов власти разных уровней. Уникальное разнообразие регионов – потенциал развития России, основа ее реальных конкурентных преимуществ перед другими государствами. У российского общества сегодня есть реальные возможности построить полнокровную федерацию. Однако демократические преобразования во многом тормозит унаследованная с прошлых времен практика проведения реформ «сверху», без их предварительного согласования с регионами. Одной из важнейших задач реформирования российского федерализма, решаемых в последние годы, является совершенствование регионального развития страны. Однако пока еще нет единой стратегии регионального развития, регионализации федеративных отношений. Продолжают оставаться неравными социально-экономические условия проживания населения в различных регионах страны. Нужны новые варианты организации межрегиональных отношений, новые подходы, связанные с идеей укрепления субъектов Федерации. Это тем более важно, что в настоящее время происходит процесс укрупнения субъектов Федерации и изменяются системные взаимоотношения ряда краев и областей с автономными образованиями в их составе. Все здесь надо решать исходя из сути принципа федерализма – приближения политики и управления к потребностям и специфике местных сообществ, населения каждого региона и всей страны. Попытки выработать региональную политику предпринимались еще в первой половине 90-х годов прошлого века. Известно, что 3 июня 1996 года Указом № 803 были установлены «Основные положения региональной политики Российской Федерации», основными целями которой являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

* выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
* предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидации последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
* максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
* приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Суть их заключается в децентрализации власти путем закрепления за ее субъектами возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти. Предусматривалось также обеспечить действие принципа равноправия субъектов Российской Федерации между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики субъектов федерации. Однако, концептуальные основы региональной политики теоретически и законодательно не были разработаны. Понятие «регион» нередко сводилось к субъекту федерации. В последующие годы проблема регионализации, сущность этого понятия, глубже осмысливается учеными и политиками, анализировались ее различные варианты. В отечественной научной литературе до сих пор остается дискуссионным вопрос, что подразумевается под «регионом» в нашей политической практике.

Как подчеркивает В.К. Медведева[[6]](#footnote-6), понятие «регион» в современной науке крайне гибко. Оно многозначно в социально-экономическом, географическом аспекте, в региональной экономике, в теории государственного управления'. Однако в современных научных словарях пока нет общепринятого определения термина «регион». В плане регионализации федеративных отношений больше подходит определение, данное в этнологическом словаре. Это – «область, часть страны или какого-либо большого пространства, отличающаяся от других совокупностью естественных и исторически сложившихся экономических, социальных, культурных особенностей». В документах Совета Европы регион трактуется как «государственно-территориальное образование, соответствующее уровню государств соответствующими политическими полномочиями». В документах Ассамблеи Европейских Регионов понятие «регион» «относится к уровню правительства, следующего сразу после центрального, с политическим представительством, гарантированным существованием выборного регионального совета или, при его отсутствии, ассоциацией или органом, учрежденным на региональном уровне местными властями на следующем за ними белее низком уровне».

Термин «регион» прочно закрепился за субъектами федерации и выступает как родовое понятие для всех субъектов федерации. В соответствии с этой точкой зрения регион рассматривается как «исторически сложившееся» целостное территориальное образование, которое отличается не только наличием соответствующего уровня власти, но и особенностями этнического и конфессионального состава населения, спецификой хозяйственного уклада, бытовых традиций. «Регион» может иметь и другие характеристики, данные ему исходя из природно-географических, управленческих, культурно-исторических особенностей и свойств.

Таким образом, регион вступает как относительно целостное образование, выделенное по ряду признаков: географическому (Кавказ), экономическому (Дальневосточный регион), геополитическому (Азиатско-Тихоокеанский регион), административно-политическому (субъекты федерации, штаты). По мнению А.А. Мацнева[[7]](#footnote-7), «существует несколько подходов в российской регионологии. Сторонники наиболее распространенного из них считают, что нынешний субъект Федерации, как он закреплен в Основном законе и есть регион. Противники их исходят из исторически сложившихся ареалов, включающих по 7-9 нынешних субъектов Федерации... Традиционное понимание региона вряд ли можно назвать новым... так как он неуклонно применялся в хозяйственно управленческой сфере. РСФСР была поделена на 11 укрупненных экономических регионов... Такой укрупненный экономический район во всей полноте его специфики представляет российский регион».

Понятие «регион» можно трактовать и более расширенно. В этом случае, под регионом понимается политологическая квалификация той или иной административно-территориальной единицы, население которой объединено общими производственно-экономическими взаимосвязями, единой социальной инфраструктурой, местными средствами массовой коммуникации, органами власти и местного самоуправления. Свои политологические трактовки категории «регион» дают известные российские исследователи В.Туровский и С.Бирюков. Первый, вводя понятие «политический регион», обозначает им «территорию политического сообщества, обладающую системным единством политических особенностей». С.Бирюков понимает регион как часть территории государства, имеющую законодательно закрепленные границы, собственные органы государственного и местного самоуправления и находящуюся в определенных юридических отношениях с центральными органами государственного управления.

Рассматривая регион как политологическую категорию, необходимо отметить, что будучи субъектом Федерации, регион является субъектом всех общественных, в том числе и политических процессов. Регион самостоятельно формирует систему власти, имеет право законодательно регулировать общественные отношения вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения.

Понятие «регион» имеет производные: «регионализм», «регионализация», «региональная политика».

«Регионализм» в России и в СССР рассматривается как форма государственного устройства и управления. Регионализм представляет собой различные формы социально-культурной и политической самоидентификации территориальных сообществ, проявляющих себя в идеях, настроениях, действиях, направленных на сохранение самобытности региона или повышение его статуса в системе государств-наций.

От «регионализма» отличают понятие «регионализация», за которым стоит внешний процесс регионального строительства, осуществляемого центральными органами власти и управления.

«Региональная политика» – это важное направление внутренней политики государства, представляющее собой систему мер, развитие территорий путем распределения инвестиционной поддержки, регулирования межбюджетных отношений, разграничения полномочий и других механизмов государственного регулирования.

Основные проблемы, сдерживающие темпы социально-экономического развития регионов, должны рассматриваться и решаться комплексно, взаимосвязано и в межрегиональном масштабе. Средством решения данной проблемы должна стать Стратегия регионального развития, определяющая комплекс мероприятий по вопросам территориального развития субъектов Российской Федерации. Она должна включать главные принципы и механизмы регионального развития, необходимые нормативные и правовые акты, перечень задач, а также требования к разработке программно-целевых методов.

Попытка реформировать российское общество в 90-е годы на демократических идеалах западного типа вступила в противоречие с российским традиционализмом и ментальностью, веками господствующими в нашей стране. Пропаганда и внедрение западных образцов демократического государства сильно подрывала основы преемственности традиций и обычаев, веками существовавших в нашей стране. После распада СССР регионализация в России приобрела черты трансформированного единого советского пространства. Основой регионализации как административно-территориального деления остается структура советского пространства и присущие ей отношения. Новая формирующая реальность постсоветского пространства и общества стала определяться как его современная регионализация. В середине 90-х годов начала разрабатываться региональная политика в целях оптимизации государственного управления.

Региональная политика- это важное направление внутренней политики государства, представляющее собой систему мер, направленных на социально-демографическое и экономическое развитие территорий путем распределения инвестиционной поддержки, регулирования межбюджетных отношений, разграничения полномочий и других механизмов государственного регулирования.

Региональная политика, зачастую идентифицировалась как федеративная политика, а субъекты федерации – как регион. Вместе с тем, как отмечает И.В.Следзевский[[8]](#footnote-8), проблема регионализации России шире проблемы федерализма, развития федеративных отношений между центром и субъектами федерации, поскольку включает специфические вопросы властных полномочий регионов внутри государства, формирования регионального сознания и региональной идентичности, создания межрегиональных, экономических и других объединений, которые могут выходить за рамки границ федеративных единиц. И сегодня стратегия совершенствования федеративных отношений как долгосрочная программа увязана с вопросами регионализации страны и государственного управления.

Проблемы, сдерживающие темпы социально-экономического развития регионов, являются общими для многих субъектов РФ и должны рассматриваться и решаться комплексно, взаимосвязано, в межрегиональном масштабе. Средством решения данных задач должна стать Стратегия регионального развития, определяющая комплекс мероприятий по вопросам территориального развития Субъектов Российской Федерации. Стратегия должна включать главные принципы и механизмы регионального развития, необходимые нормативно-правовые акты, перечень задач, а также требования к разработке программно-целевых методов.

Для любого федеративного государства региональная политика является одним из основных предметов деятельности государства, главным способом регулирования развития своих территорий. Таким образом, региональная политика выступает основным регулятором политических и социально-экономических взаимоотношений в системе координат «центр-регионы». С учетом реализации федеративной реформы и разграничения компетенции между уровнями публичной власти основным механизмом регионального развития в стране стала перераспределение средств и имеющихся ресурсов между различными регионами страны, позволяющее снизить диспропорции в развитии. В начале 2000 года была принята целевая программа по сокращению различий в социально-экономическом развитии регионов. Политика выравнивания социально-экономического развития регионов в последние годы была ориентирована на бюджетное выравнивание, т.е. на систему мер по частичной компенсации для регионов долговременно сложившегося разрыва в уровне их экономического и налогового потенциала. Бюджетное выравнивание в отношении экономически менее развитых регионов является необходимым в части обеспечения уровня минимальных социальных гарантий.

На данном этапе такая политика может быть целесообразной только при условии глубокой проработки перспективных направлений регионального развития. В 2005-2006 гг. в сфере регионального развития была предпринята попытка совершить радикальный поворот, было воссоздано Министерство регионального развития РФ, которое должно было осуществлять мониторинг и анализ реализации государственной региональной политики. По итогам первичного мониторинга реализации государственной региональной политики министерством была подготовлена «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов РФ», в которой было предложено отказаться от практики механического подтягивания проблемных территорий до уровня регионов-лидеров, а основной упор делается на дифференцированное развитие регионов, фактическое закрепление их нынешней роли в экономике России и территориальной структуре хозяйства. Проекция такой схемы на сферу межбюджетных отношений означает, что стимулирующая функция межбюджетных отношений объективно отходит на второй план, а главным становится использование средств межбюджетного регулирования для поддержания большинства регионов на уровне минимальной выживаемости и реализации социальных гарантий граждан. Основная концентрация средств будет осуществляться в регионах, обладающих в перспективе наибольшими возможностями роста инвестиций, производства и занятости.

На различных этапах новейшей истории нашего государства, решая вопросы социально-экономического развития регионов предпринимались различные попытки создания «горизонтальных» экономических и политических связей между соседними субъектами федерации, которые формировали межрегиональные Ассоциации. В них входили практически все субъекты Российской Федерации. Учредителями межрегиональных ассоциаций выступали первые руководители исполнительных и законодательных органов субъектов Российской Федерации. Это был очень интересный опыт, который на каждом конкретном этапе решал поставленные задачи. И все же эта «инициатива снизу» не может заменить государственную региональную политику, которая должна быть построена с учетом не только экономических интересов конкретного региона, но и стратегических планов развития данного региона и федерации в целом.

Однако в Российской Федерации следует учитывать то, что любая региональная политика органически связана с политикой национальной. Ее успех в значительной мере обусловлен необходимостью учета этнической, национальной специфики регионов, социальных, культурных потребностей населения всех субъектов Федерации и особенно сложившейся в них ситуации. Региональная политика может эффективно осуществляться на основе глубокого знания истории, традиций и верований каждого конкретного региона. Поэтому актуально звучит вопрос о реформировании федерализма без учета национального фактора, более учитывая региональные связи между субъектами федерации, ориентируясь на уменьшение числа субъектов Российской Федерации. За прошедший период удалось сформировать условия и обеспечить государственную целостность Российской федерации. Политическим и правовыми механизмами удалось вернуть страну в рамки правового поля. Основным средством решения этой проблемы стала централизация государственной власти. Начало этому процессу было положено административной реформой. Обновленная структура федерального правительства была создана с учетом уточнения компетенции Федерации и появления новых задач и функций государственного управления. Предпринятыми мерами удалось достичь общего понимания единых целей и задач, стоящих перед государством на всех уровнях, – федеральном, региональном и местном. Проводимая государственная политика во всех сферах общества привела к выраженному стремлению субъектов Российской федерации к государственному, политическому и социально-экономическому единству. За прошедший период удалось предпринять меры по укреплению территориальной целостности, обеспечить единство экономического пространства, обеспечить верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории страны, решить проблему единого гражданства и преодолеть тенденции появления гражданства субъектов Российской Федерации, законодательно урегулировать вопрос о субъектном составе страны, возможности его изменения. Обеспечен принцип единства системы государственной власти. Укрепление федеральной власти фактически означало появление общих принципов создания органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Имеющаяся законодательная база обеспечивает формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации на общих, равных для всех регионов принципов.[[9]](#footnote-9)

Новое направление реформирования федеративных отношений, и стратегии регионального развития страны отмечается Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями от 21 июня, 9 сентября 2000 года, 30 января 2001 года)[[10]](#footnote-10). В соответствии с ним Россия была поделена на семь федеральных округов. В этом контексте становится целесообразно рассматривать каждый из федеральных округов как регион, имеющих все присущие ему признаки. Учреждение федеральных округов оказалось малоэффективным с точки зрения задач перспективной региональной политики. Нарезка федеральных округов тоже не совпадает с традиционным экономическим зонированием российских территорий. Этот Указ имел целью реформирование властной вертикали в России для координации экономического, социокультурного развития регионов, укрепления российской государственности в целом.

Задачей полпредов является организация в федеральном округе взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными организациями и религиозными объединениями. Представитель Президента и его аппарат разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономическое взаимодействие субъектов РФ, программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа. Т.е фактически, участвует в формировании и реализации региональных программ социально-экономического развития.

В соответствии с указом, Россия была поделена на семь федеральных округов: 1. Центральный федеральный округ; 2. Северо-Западный федеральный округ; 3. Южный федеральный округ; 4. Приволжский федеральный округ; 5, Уральский федеральный округ; 6. Сибирский федеральный округ; 7. Дальневосточный федеральный округ.

Приволжский федеральный округ (ПФО) включает 14 субъектов Российской Федерации (Указ Президента РФ от 13.05.2000), в том числе: 6 республик (Башкортостан, Марий-Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия), 7 областей (Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская), и Пермский край (в регион вошли Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, дата образования – 1 декабря 2005 года).

Приволжский федеральный округ расположен в центре Европейской части РФ. Территория ПФО составляет 7,27% от территории Российской Федерации. Здесь проживает многонациональное население – 22,1% от общего числа граждан России: это второй по численности населения федеральный округ после Центрального. Основу населения составляют горожане. Например, в Самарской области этот показатель составляет более 80%, Нижегородской – 78%, Пермской – 76%, что в целом несколько выше общероссийского показателя (примерно 73%). Т.е. Приволжский регион занимает важнейшее место в системе федеративных отношений, основу которого составляют городские жители, занятые высококвалифицированным трудом. Более того, в состав Приволжского федерального округа входят и национально-территориальные образования.

Рассматривая конкретный регион – Приволжский федеральный округ, в целом на территории этого региона проживают русские (более 70%), татары, башкиры, чуваши, удмурты, мордва, марийцы, коми-пермяки, а также представители других национальностей и этнических групп. Большинство населения ПФО православного вероисповедания (примерно 70-75%); более 20% исповедуют ислам. На территории ПФО осуществляют свою деятельность представители иудаизма, лютеранства и некоторых других конфессий.

В структуре промышленности первенствуют такие отрасли, как машиностроение и топливно-энергетический комплекс. Существенный объем промышленного производства Приволжского федерального округа составляет продукция сельского хозяйства, химической и легкой промышленности. Доля промышленного производства ПФО в экономике России составляет 23,9% – это высший показатель (на втором месте стоит Центральный федеральный округ). В структуре промышленности первенствуют такие отрасли, как машиностроение (Марий Эл, Мордовия, Удмуртия, Чувашия; Кировская, Пензенская, Самарская и Ульяновские области) и топливно-энергетический комплекс (Башкортостан и Татарстан; Нижегородская, Оренбургская, Саратовские области и Пермский край). Однако существенный объем промышленного производства ПФО составляют продукция сельского хозяйства (Татарстан, Башкортостан, Нижегородская и Ульяновская области, Пермский край.), химической (Татарстан, Башкортостан, Нижегородская и Самарская области, Пермский край) и легкой (Татарстан, Марий Эл, Мордовия, Нижегородская и Пензенская области, Пермский край) промышленности. Доля Приволжского федерального округа в общем объеме производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей России во II квартале 2009 года составила 24,7%. Продукцию лесного хозяйства (в т.ч. и на экспорт) поставляют Удмуртия, Марий Эл. Кировская, Пермская и Оренбургская области и Пермский край.

Учитывая инвестиционную привлекательность ПФО, объем инвестиций в Приволжский федеральный округ составляет 15,3% всех инвестиций России. Индекс промышленного производства по видам экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» по сравнению с I полугодием 2009 года составил 102,2%. (в целом по России 104,0%). Весьма высок рейтинг ПФО и по таким показателям, как наука, искусство и культура. Число лиц с высшим образованием приближается к общероссийскому показателю и составляет в среднем 10,7% (по РФ примерно 11%). Отмечается также высокая активность избирателей во время проведения выборных кампаний различного уровня. Таким образом, Приволжский федеральный округ играет важнейшую роль в экономике страны, территориально находясь в центре страны, являясь связующим звеном между западной и восточной частью Российской Федерации.

Анализируя основные показатели социально-экономического развития Самарской области, как составной части Приволжского федерального округа по различным критериям, мы приходим к ряду выводов. Стратегическое положение Самарской области, ее потенциал (как кадровый, так и ресурсный) говорит о важности этого субъекта федерации, который является примером мирного сосуществования разных этнических и конфессиональных общностей.

Перепись показала, что Самарская область занимает двенадцатое место в России по численности населения. Благодаря достаточно высокому уровню жизни населения Самарская область является миграционно привлекательным регионом России. Преобладающая часть городского населения Самарской области (82%) проживает в городах с численностью населения более 100 тыс.жителей. 58 процентов жителей области проживает в городах Самаре (36%) и Тольятти (22%). На долю остальных городов приходится 18,6 процентов населения. На долю административных районов Самарской области приходится 23,3% жителей области. Согласно итогам переписи процесс урбанизации, столь мощный во второй половине XX века, не только не развивается, но и начинает движение вспять. По прогнозам экспертов ООН к 2010 году сельское и городское население Земли впервые в истории будет одинаковым по численности. За последнее десятилетие численность населения в г. Самаре сократилась на 5,2%. Но в знаменитом на всю Россию автограде г. Тольятти отмечен наибольший среди населенных пунктов Самарской области прирост населения – 11,7 %. Во всех городах и районах области, как и в России в целом, сохраняется характерное преобладание численности женщин (54%) над численностью мужчин, кроме Волжского района, где доля мужчин в общей численности населения составляет более половины (51,4%). Область весьма многонациональна по своему этническому составу. Большинство населения составляют русские – 83,4%. Другие национальности выглядят следующим образом: татары – 3,6%, мордва – 3,6%, чуваши – 3,6%, украинцы – 2,5%, белорусы – 0,6%, казахи – 0,4%, евреи – 0,4%, немцы – 0,3%, башкиры – 0,2%, марийцы – 0,1%, представители других национальностей – 1,3%. В настоящее время активно идет процесс возрождения казачества – первых вольных российских поселенцев на этой земле. Административно-территориально Самарская область делится на 11 городов (Самара и Тольятти еще разделены, в общей сложности, на 12 городских районов), 24 поселка городского типа и 27 сельских районов.

Следует вспомнить, идеи укрупнения и взаимодействия между регионами выдвигались неоднократно. На основе идеи об укрупнении субъектов Российской Федерации была создана в октябре 1990 года при непосредственном участии Э. Росселя и А. Тулеева «Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение». Основной целью ассоциации, включившей в себя девятнадцать регионов, в соответствии с уставом, являлось обеспечение необходимых условий для эффективного взаимодействия субъектов Российской Федерации в вопросах социально-экономического развития на основе объединения материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов, для стабилизации межнациональных отношений. Т.е. идея «горизонтальных» связей в регионах, создаваемых для создания единых программ социально-экономического развития не новы, и в разных формах предлагались уже после распада СССР. На наш взгляд, создание реально функционирующих межрегиональных ассоциаций, решающих социально-экономические задачи региона, может являться реальной опорой для работы федеральных окружных комиссий, достижения равновесия внутри регионов. При этом это будет некое «горизонтальное» объединение, не меняющее структуру федеративного устройства страны.

То есть идея регионализации как бы возникла стихийно, органы государственной власти в то время не способны были предложить научно и политически обоснованный вариант регионализации в целях укрепления многонациональной государственности. Этот процесс был проанализирован, и с приходом нового президента, федеральная власть стала предпринимать конкретные шаги по укреплению межрегиональных связей посредством создания федеральных округов и полномочных представителей в них.

О необходимости объединения субъектов федерации еще в 2002 году заявил губернатор Ярославской области А. Лисицын тем, что направил в администрацию Президента законопроект «Об эксперименте по укреплению регионов». Лисицын А. предложил в обход прописанной в Законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта РФ» процедуры о проведении пробного объединения трех-четырех субъектов распространить полученный положительный опыт на остальную Федерацию. При этом предлагалось назначить руководителя экспериментального региона непосредственно из Кремля. О целесообразности объединения шли дискуссии. Эта коллизия разрешилась в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Противники объединения приводят убедительные доводы о невыгодности его, видят в нем механизм решения проблем кризисных субъектов Федерации. По их мнению, заниматься кризисными регионами должен именно центр, а не богатые соседи. Все, кто выступает против идеи объединения и укрупнения, отмечают отсутствие независимой экономической экспертизы по этому вопросу и якобы явную заинтересованность отдельных региональных лидеров. В целом же идеи об объединении регионов всегда упираются в вопрос межбюджетных отношений и распределение налогов на добычу полезных ископаемых, являющиеся бюджетоформирующими для многих субъектов. Однако истинный интерес регионов по поводу объединения могут выразить только ее жители на референдумах, которые являются обязательной процедуры при объединении субъектов Федерации. Очевидно, что объединение субъектов Федерации можно считать не декларативным (установочным) сверху, а общим для всех процессом, и будет носить локальный, региональный характер и проходить во временном измерении. А такие регионы, как Поволжье, Северный Кавказ намного сложнее.

Следует отметить, что формат регионализации на основе интеграции субъектов Федерации с учетом особенностей регионов пока не выработан. Между тем дискуссии о субъектном составе Российской Федерации выражают собой одну из серьезных проблем долгосрочной стратегии развития российского федерализма, со всей ясностью демонстрирует весь массив противоречий, накопившихся в государственном устройстве за последние годы. При этом высказывается мнение, что изменение субъектного состава Федерации не влечет за собой пересмотр конституционных норм, так как Конституция РФ в этом отношении еще не выработала свой ресурс.

При таком подходе, цель – сокращение количества субъектов федерации. Количество субъектов не позволяет эффективно управлять ими. Поэтому одним из обоснований укрупнения является обеспечение большей эффективности управления обширными территориями России. Речь идет об укрупнении ряда субъектов Федерации с целью создания регионов с более стабильной бюджетной ситуацией, для упрочения социально-экономического, налогового потенциала, повышения благосостояния населения.

Регионализация безусловно будет способствовать усилению регулирующей роли государства в финансовом секторе экономики. Основой финансовой политики является система организации финансовых отношений. Финансовая политика региона реализуется в пределах ее компетенции в вопросах законодательного регулирования, организации и управления финансовыми потоками. Функционирование и развитие территориальных финансов основывается на концепции региональной экономической политики. Она адресуется целенаправленному формированию, распределению и использованию государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях реализации задач социально-экономического развития территории. Финансовая политика региона выступает как важная и необходимая составная часть механизма социально-экономического управления. Финансовая политика субъекта Федерации разрабатывается с учетом специфических особенностей региона, проблем развития и путей их решения.

Федеративный характер государства обусловливает необходимость снижения степени централизации власти и требует перенесения уровня принятия решений по вопросам регионального развития в сферу совместных интересов Российской Федерации и субъектов. Решение ключевой проблемы региональной политики – выравнивание уровней социально-экономического развития территорий – осуществляется путем оказания отдельным регионам финансовой поддержки за счет федеральных бюджетных и внебюджетных средств. Однако процедура, на основании которой принимаются решения об оказании поддержки субъектам федерации, не опирается на единую, строго определенную нормативными и правовыми актами базу. В условиях осуществления отдельных мер в России отсутствует полноценная правовая база федеральной региональной политики. Это препятствует повышению статуса федеральной региональной экономической политики в системе регулирования социально-экономического развития страны. В связи с активизацией деятельности в отношении определения перспектив развития отдельных макрорегионов страны была активизирована работа по подготовке стратегии регионального развития. Однако при отсутствии четкого видения основных подходов к стратегии развития регионов проекты документов являются предметом обсуждения заинтересованных органов власти и научного сообщества.

В данном диссертационном исследовании мы будем рассматривать новые подходы в построении региональной политики в «горизонтальной» плоскости, социально-экономическом развитии регионов, развитии межрегионального и межмуниципального сотрудничества на основе кластерной политики на примере Самарской области.

**§2. Формирование бюджетно-экономической политики**

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений не отвечает в полной мере основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу. Устойчивую федерацию формируют только экономически равноправные и самодостаточные партнеры. В России этот принцип нарушен. Не менее 15 регионов не способны самостоятельно существовать даже в случае, если за ними сохранить все собираемые на их территории налоги. Об эффективности любой модели бюджетного федерализма следует судить не по количеству переведенных на уровень субъекта федерации трансфертов, а по конечному результату - по воздействию соответствующих финансовых механизмов на параметры социально-экономической ситуации в конкретном регионе.

Полномочия регионов и органов местного самоуправления прежде всего в социальной сфере сегодня не подкреплены достаточным финансированием. Экономически самодостаточным регионам стала невыгодно развивать свое хозяйство, наращивать налоговый потенциал. Т.к. основные дополнительные доходы будут изъяты в пользу государства. Известный экономист С.Д.Валентей, например, убежден, что даже в самых сложных условиях необходимо продолжать экономические, правовые и политические реформы, строго ориентируясь на принципы федерализма, не допуская вольного или невольного пренебрежения ими в центре и на местах.

Бюджетный федерализм реализуется через единую социально-экономическую и бюджетно-финансовую политику государства. Такая организация бюджетных отношений позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать финансовые интересы федерации и с интересами нижестоящих уровней публичной власти. Проблема бюджетного федерализма вместе с тем, это не столько и не только проблема взаимодействия бюджетов различных уровней, но прежде всего вопрос взаимоотношений государства и его граждан посредством рационального движения финансовых потоков.

Процесс формирования бюджетно-экономической политики рассматривается во взаимосвязи с интересами страны субъектов Федерации, региона в интересах народа – это процесс, сопровождающий становление российского федерализма. Постепенно выстраивается концепция перехода к модели бюджетного федерализма, отражающей реалии России. Финансовая политика региона является важной и необходимой составной частью механизма социально-экономического управления. Финансовая политика субъекта Федерации разрабатывается с учетом специфических особенностей региона, проблем развития и путей их решения. Бюджетная система в федеративном государстве отличается от бюджетной системы государства унитарного наличием трех уровней: федерального, субъектов федерации и местного. Бюджетная система федеративного государства – совокупность бюджетов административно-территориальных и общегосударственных единиц на территории Федерации. Она в федеративном государстве отличается от бюджетной системы государства унитарного наличием трех уровней: федерального, субъектов федерации и местного. В бюджетной системе Российской Федерации в качестве самостоятельных звеньев выделяются: республиканский (федеральный) бюджет РФ; бюджеты субъектов федерации; различные категории местных бюджетов (бюджеты районов, городов, бюджеты поселков, сельских населенных пунктов – всего около 29 тысяч). В основу стратегии реформы межбюджетных отношений положен принцип взаимоувязанного по масштабам и темпам повышения централизации бюджетных ресурсов и одновременной децентрализации «официальных» полномочий. После проведения реформы региональные и местные власти будут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за их использование. Постепенно расширяются права регионов по использованию финансовых средств, прежде всего в налоговой сфере, учитываются мнения субъектов Российской Федерации при разработке законопроектов. Важно достичь баланса федеральных и региональных социально-экономических интересов с целью обеспечения каждого уровня власти стабильными материальными и финансовыми ресурсами.

В этих целях Правительством Российской Федерации 15 августа 2001 года, постановлением № 584 была одобрена «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», которая направлена на достижение целей, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В Программе отмечается, что региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней власти, но и населению, инвесторам и кредиторам. Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объекта и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности. Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения и ответственности между органами власти разных уровней. Важнейшими факторами, определяющими зависимость региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета, структуру региональных расходов и прямых расходов Федерации на территории, а также целый ряд других показателей, являются пропорции разделения доходов и расходов между федеральными и региональными бюджетами. Исходя из этого, можно определить, что бюджетный федерализм в России требует построения четкой организации взаимодействия между бюджетами разных уровней – федеральным, региональным и, естественно, местным. Межбюджетные отношения должны иметь системный характер, что означает четкое законодательное и бюджетное разграничение расходов и доходов на долговременной основе между звеньями бюджетной системы. Наиболее эффективным направлением реализации принципа бюджетного федерализма, способом разрешения противоречий между центром и субъектами Российской Федерации является предоставление регионам максимальной хозяйственной самостоятельности. Интересные результаты дают данные классификация регионов по соотношению доходов населения и расходов социальных внебюджетных фондов (на душу населения с учетом величины прожиточного уровня) по итогам каждого года. Просуммировав доходы и расходы регионального и местного бюджетов, а также имеющие территориальную «привязку», доходы и расходы федерального бюджета, можно получить так называемый консолидированный бюджет региона. Добавив к этим доходам и расходам доходы и расходы внебюджетных фондов – расширенный бюджет региона. Баланс финансовых потоков может и должен использоваться в основном для характеристики взаимоотношений Центра и субъектов Федерации. Анализ консолидированных и расширенных бюджетов дает возможность получить новую информацию о целом ряде аспектов общественных финансов. Среди них такие, как:

- степень дотационности субъектов Федерации (рассчитанная как для консолидированных, так и расширенных бюджетов); -соотношение федеральных и региональных расходов на территории региона; -соотношение в регионе бюджетной и внебюджетной составляющих общественных финансов;

- доля всех собираемых на территории регионов доходов (в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды) в валовом региональном продукте;

- функциональная структура всех расходов (бюджетных и внебюджетных) на территории региона, в том числе соотношение «производственной» и «социальной» составляющих общественных финансов.

Важнейшими факторами, определяющими зависимость региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета, структуру региональных расходов и прямых расходов Федерации на территории, а также целый ряд других показателей, являются пропорции разделения доходов и расходов между федеральными и региональными бюджетами. Поэтому для получения полного представления о бюджетной сфере в отдельных регионах необходимы составление и анализ консолидированного бюджета региона, под которым понимаются доходы и расходы бюджетов всех уровней (федерального, регионального и местного), «привязанные» к территории субъекта Федерации.[[11]](#footnote-11)

Исходя из этого, можно определить, что бюджетный федерализм в России требует построения четкой организации взаимодействия между бюджетами разных уровней – федеральным, региональным и, естественно, местным. Межбюджетные отношения не ограничиваются бюджетным регулированием, которое происходит только у нас через нормативное отчисление от регулирующих налогов и путем перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой. Межбюджетные отношения имеют системный характер, что означает четкое законодательное и бюджетное разграничение расходов и доходов на долговременной основе между – звеньями бюджетной системы. Поэтому без решения данной проблемы нельзя рассчитывать на значительное улучшение механизмов бюджетного регулирования и естественно выравнивания социально-экономического развития субъектов Федерации, то есть корректировки доходов бюджетов субъектов на определенный период времени.

Основной же целью является выравнивание экономического потенциала субъектов Российской Федерации, способностей их к наращиванию их доходной базы на долгосрочный период. Поэтому можно заключить, что сущностью основополагающего принципа бюджетного федерализма является то, что каждый субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеет собственный бюджет и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий в целях обеспечения формирования единого государства и повышения уровня жизни народа в строгом соответствии с законодательством. Он предполагает в финансовом отношении полное равноправие всех субъектов Федерации с центром, одновременно используя различные формы взаимоотношений между ними, исключая всякую возможность оказания политического давления на регионы.

Сложившаяся за 90-е годы в России система межбюджетных отношений далеко не всегда соответствовала основополагающим принципам бюджетного федерализма. И в настоящее же время отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, а также между последними и местными бюджетами остаются пока расплывчатыми и неустойчивыми, поскольку большинство субъектов Федерации и муниципальных образований являются дотационными, и самостоятельность их бюджетов имеет чисто формальный характер.

Успешное государственное территориальное управление связано с финансовой самостоятельностью субъектов Федерации. Но сегодня в большинстве регионов таковой не наблюдается. Основная причина - несовершенство федеративного государства. Однако есть и другие важные причины: жесткая фискальная налоговая политика, недостаточно продуманная региональная государственная политика, приведшая регионы к столь неравным условиям существования. Зачастую относительно самодостаточные регионы ставятся в жесткие финансовые условия за счет перераспределения финансовых ресурсов на уровне Федерации в пользу других субъектов РФ, которые после этого оказываются в более благоприятной финансовой ситуации.

Поэтому важно говорить не о корректировке имеющегося механизма бюджетных взаимосвязей, а о создании новой формы межбюджетных отношений как системы взаимообусловленных связей, охватывающих все три уровня бюджетной системы «Российская Федерация - Субъекты РФ - местное самоуправление».

Формирование бюджетно-экономической политики в Приволжском федеральном округе не носит целостного характера, и каждый субъект федерации самостоятелен, в рамках своих полномочий при формировании бюджетов разных уровней – федерального, регионального и местного. Бюджетная система сегодня еще остается запутанной, она не обеспечивает ни общую ее сбалансированность, ни эффективное представление бюджетных услуг населению, а на региональном и местном уровнях отсутствуют стимулы к эффективному использованию бюджетных средств.

Наиболее эффективным направлением реализации принципа бюджетного федерализма, способом разрешения противоречия между центром и субъектами Российской Федерации является предоставление регионам максимальной хозяйственной самостоятельности.

Рассматривая Самарскую область, составную как часть Приволжского федерального округа оценим ее экономический потенциал. По итогам 2009 года Самарская область сохраняет 1 место в России по производству легковых автомобилей, подшипников качения, синтетического аммиака и линолеума. По общему объему отгруженных товаров собственного производства промышленных видов деятельности область занимает 6 место в России после Тюменской области, г.Москвы, Свердловской и Московской областей, Республики Татарстан, в Приволжском федеральном округе – 2 место в после Республики Татарстан. По группе обрабатывающих производств область занимает 1 место в Приволжском федеральном округе, 6 место – в России. В 2009 году индекс промышленного производства области составил 96,5%. В Приволжском федеральном округе Самарская область занимает лидирующее положение по многим экономическим показателям, не являясь дотационным регионом. Показатели социально-экономического развития Самарской области за 2009 год свидетельствуют, что Самарская область обеспечивает себя основными продуктами питания (мясо-молочной и другой сельскохозяйственной продукцией), обладает достаточными энергетическими ресурсами и т.д.

Таблица 1. Показатели социально-экономического развития Самарской области за 2009 год

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Виды экономической деятельности | Индекс промышленного производства, % |
|  | Всего по разделам C, D, E:  добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 96,5 |
| С | Добыча полезных ископаемых | 80,9 |
| СА | Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых | 80,4 |
| СВ | Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических | 105,8 |
| D | Обрабатывающие производства | 99,0 |
| DA | Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака | 103,3 |
| DB | Текстильное и швейное производство | 99,9 |
| DF | Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов | 110,3 |
| DG | Химическое производство | 96,1 |
| DI | Производство прочих неметаллических минеральных продуктов | 115,9 |
| DJ | Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий | 103,5 |
| DK | Производство машин и оборудования | 90,7 |
| DL | Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования | 92,0 |
| DM | Производство транспортных средств и оборудования | 99,9 |
|  | в т.ч. производство автомобилей, прицепов и полуприцепов | 100,0 |
| E | Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 99,7 |
|  | Индекс цен производителей промышленных товаров, % | 109,57 (к декабрю  2009 г.) |

Учитывая, что Самарская область обладает очень удачным местоположением, гранича с Татарией и ее нефтяными ресурсами, Башкортостаном и всем Уралом. При этом огромный производственный потенциал, возможности перерабатывающей промышленности необходимо загружать теми сырьевыми ресурсами, которыми обладают граничащие области. Безусловно, межрегиональное взаимодействие происходит и сейчас, но большое количество организационных вопросов, которые возникают между хозяйствующими субъектами, было бы намного проще решать в рамках межрегиональных ассоциаций, в рамках одного региона, округа. При выстраивании стратегии развития региона можно было бы более эффективно выстраивать эти экономические взаимосвязи, планировать результативные инвестиционные проекты. На сегодня роль этих межрегиональных ассоциаций играют две крупные организации, со своими региональными отделениями – это Торгово-промышленная палата РФ и Российский союз промышленников и предпринимателей. Но они не обладают достаточными ресурсами для ведения столь масштабных вопросов, как создание стратегии развития того или иного региона. Поэтому их деятельность, в основном сводится к работе с сектором малого и среднего бизнеса, создания условий для развития реального сектора экономики, переработки и производства продукции. А также проведение выставок, семинаров, конференций, направленных на информационную поддержку инноваций, развитие инвестиционной деятельности в сектор малого и среднего бизнеса. Такая деятельность, безусловно, дает свои результаты, и в реальном секторе экономики мы наблюдаем небольшой темп роста. Оценивая инвестиционную деятельность Самарской области, можно сделать вывод, что она занимает 3 место среди регионов Приволжского федерального округа по показателям общего объема инвестиций в основной капитал.

Инновационная система Самарской области представляет собой совокупность организаций частного и государственного секторов экономики, ведущих исследования и разработки, производство и реализацию высокотехнологичной продукции, а также занятых управлением и финансированием инновационной деятельности. Основным источником финансирования инновационной деятельности остаются собственные средства предприятий. Доля иностранных инвестиций незначительна и в динамике убывает. Анализируя инвестиционную деятельность Самарской Области, в 2009году на развитие экономики и социальной сферы Самарской области использовано 67206 млн. рублей инвестиций в основной капитал, что составляет 100,5% к уровню 2008 года. Область занимает 3 место среди регионов ПФО по показателю общего объема инвестиций в основной капитал, уступая республикам Татарстан и Башкортостан, и 2 место (после Татарстана) по показателю среднедушевого объема инвестиций. В структуре инвестиций в основной капитал по источникам финансирования несколько сократилась доля собственных средств организаций, однако она по-прежнему является преобладающей и составляет более 62%. Тем не менее, в 2006-07гг. в области наблюдалась тенденция перехода к более прогрессивной модели финансирования инвестиционного процесса, основанной на активном использовании кредитных ресурсов. Это являлось следствием снижения кредитных рисков в экономике региона, обусловленным, в частности, сохранением стабильных макроэкономических условий как в стране в целом, так и Самарской области, устойчивым финансовым положением кредитуемых предприятий региона. Наиболее значительные объемы заемных средств в прошедшем году направлялись в нефтедобычу, химическое производство, производство автотранспортных средств и оборудования, транспорт и связь. На долю указанных видов деятельности приходится около 62% от общего объема привлеченных средств. В 2009 году за счет кредитов банков и заемных средств других организаций было профинансировано 11,6 % капитальных вложений крупных и средних организаций региона. Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций в основной капитал возросла с 10,8% в 2008 году до 14,8% в 2008 году. В 2009 году структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности характеризовалась некоторым перераспределением капитальных вложений из обрабатывающих производств в сторону видов деятельности, оказывающих услуги.

Таблица 2 Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности (по крупным и средним предприятиям)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2009 г. | | Справочно 2008 г. в % к итогу |
| млн. руб. | в % к итогу |
| Всего | 49948,7 | 100,0 | 100,0 |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 706,8 | 1,4 | 1,7 |
| Добыча полезных ископаемых | 2396,6 | 4,8 | 5,3 |
| Обрабатывающие производства | 15318,3 | 30,7 | 36,5 |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 3090,1 | 6,2 | 5,1 |
| Строительство | 569,9 | 1,1 | 0,6 |
| Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 1299,4 | 2,6 | 1,5 |
| Гостиницы и рестораны | 452,4 | 0,9 | 0,9 |
| Транспорт и связь | 14481,6 | 29,0 | 32,4 |
| Финансовая деятельность | 893,1 | 1,8 | 1,1 |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 4407,0 | 8,8 | 8,4 |
| Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение | 795,2 | 1,6 | 1,3 |
| Образование | 1374,0 | 2,8 | 1,9 |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг | 2586,5 | 5,2 | 1,8 |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг | 1577,7 | 3,2 | 1,5 |

Государственная поддержка инновационной деятельности существенно возросла за счет средств всех бюджетов – федерального, областного и местных. В структуре инвестиций в основной капитал по источникам финансирования несколько сократилась доля собственных средств организаций, однако она по-прежнему является преобладающей и составляет более 62%. Тем не менее, в области успешно развивается тенденция перехода к более прогрессивной модели финансирования инвестиционного процесса, основанной на использовании кредитных ресурсов. Анализ структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности позволяет сделать вывод о том, что Самарская область как территория с высокой концентрацией научного, образовательного и производственно-технического потенциала располагает благоприятными условиями для развития инновационного бизнеса, превращения инновационной деятельности в основной долгосрочный источник повышения конкурентоспособности промышленности и сферы услуг. Говоря о необходимости консолидированной и эффективной государственной власти, нужно обратить внимание на наведение порядка в межбюджетных отношениях. Необходимо отметить, что прозрачность и предсказуемость межбюджетных отношений будет являться реальным стимулом к развитию структуры внутренних инвестиций, а также основой к развитию «горизонтальных» социально-экономических связей и развитию межбюджетных отношений.

Особую роль в этом процессе начинают играть структуры местного самоуправления и развитие межмуниципального сотрудничества. К сожалению, существующее законодательство не конкретизирует порядок взаимоотношений федерального и местного бюджетов. В России основная часть доходов местных бюджетов формируется за счет регулирующих налогов. Эта практика не обеспечивает самостоятельности местных бюджетов. Учитывая, что доходы местных бюджетов формируются наполовину из местных налогов, необходимы законодательные меры, обеспечивающие справедливые взаимоотношения между региональной властью и местным самоуправлением. Налоговый кодекс ликвидировал часть местных налогов, при этом введение субъектами Федерации налога на недвижимость лишает местные бюджеты земельного налога и налога на физических лиц. У местного самоуправления остается три вида налогов: налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. Но эти налоги способны обеспечить лишь менее 2% доходной базы местных бюджетов. Президент РФ Д.А.Медведев в Послании Федеральному Собранию РФ 2008 года отметил, что «До сих пор не найдена схема оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти… А также – нужна схема их эффективного взаимодействия с региональными органами власти. Напомню, что в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему. Однако эта норма Конституции в полной мере пока так и не реализована. Правительству следует еще раз изучить этот вопрос и представить необходимые предложения».[[12]](#footnote-12) В Послании Федеральному Собранию 2008 года Президентом РФ Медведевым Д.А. было отмечено, что «Фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства»[[13]](#footnote-13). Нормы муниципального права содержатся в значительном количестве федеральных нормативных правовых актов, тем не менее, имеет место несогласованность между собой норм, касающихся порядка организации и деятельности местного самоуправления. Развитие института местного самоуправления в российских условиях способствует становлению системы демократического управления. На наш взгляд, источником противоречий в бюджетно-экономическом развитии явилось, прежде всего отсутствие научно обоснованной и эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления федерального центра и субъектов Федерации. Формирование жизнеспособной системы местного самоуправления – необходимый этап в построении правового государства.

**§3. Местное самоуправление в системе федеративных отношений**

Определяющее значение для формирования современной системы местного самоуправления в нашей стране имеет принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации. Конституция РФ, признавая институт местного самоуправления как элемент гражданского общества, подразумевает самостоятельную деятельность населения непосредственно или через выборные органы местного самоуправления, а значит, невхождение в систему органов государственной власти. Конституционная независимость не означает изолированность местного самоуправления от общественно-политических отношений, происходящих в государстве. Не входя в систему государственной власти, местное самоуправление не перестает оставаться зависимым от нее. Так как полномочия органов государственной власти как федеральных, так и региональных структур, распространяются на сферу действия местного самоуправления. Органам государственной власти и местного самоуправления необходимо строить взаимоотношения на основе взаимовыгодных отношений и сотрудничества.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти. Этот социальный институт трактуется как самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление в Российской Федерации соответствует сложившимся общемировым традициям и Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией в 1998 г. Выделяется несколько основных проблем, связанных с местным самоуправлением и его становлением в Российской Федерации:

- формирование правовой базы местного самоуправления;

- формирование территориальных основ местного самоуправления;

- формирование структуры органов местного самоуправления:

- определение компетенции местного самоуправления;

- формирование финансовой и экономической базы местного самоуправления;

-упорядочение взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- кадровое, научно-методическое и информационное обеспечение местного самоуправления. В последние годы принят ряд федеральных законов в области местного самоуправления. Внесены изменения и дополнения в «отраслевое» законодательство, касающееся компетенции местного самоуправления. Нормы муниципального права содержатся в значительном количестве федеральных нормативных правовых актов, в том числе таких значимых, как Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации. Вопросы организации и деятельности местного самоуправления нормативно отражены практически во всех субъектах Российской Федерации. Тем не менее, имеет место несогласованность между собой норм, касающихся порядка организации и деятельности местного самоуправления. Не систематизированы вопросы местного самоуправления, требующие законодательного урегулирования. В ряде случаев при организации системы местного самоуправления в субъектах РФ нарушается федеральное законодательство. Ф.Х. Мухаметшин в упоминавшемся ранее диссертационном исследовании определяет систему местного самоуправления как «важнейший элемент становления демократической России», «цементирующий раствор государственной целостности». За всей эмоциональностью этих и многих других определений прослеживается осознание значимости данного феномена для настоящего и будущего российского государства. Получив свое конституционное закрепление, этот социальный институт определяется как «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его местных традиций». Важность развития института местного самоуправления в российских условиях предопределяется многими обстоятельствами. Прежде всего, оно способствует становлению системы демократического управления. Местное самоуправление помогает каждому гражданину осознать, что демократия – это не только формальное учреждение необходимого набора избирательных процедур, но и социальное партнерство, личное участие людей в делах и заботах того сообщества, частью которого они являются. Абстрактное демократическое право на свободу реализуется здесь в конкретном праве на осуществление местного самоуправления. Как писал А. Токвиль, «общинные институты играют ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что местное самоуправление осуществляется в территориальных границах муниципальных образований. Анализ законодательства о местном самоуправлении позволяет утверждать, что муниципальными образованиями в момент введения этого термина в юридическую практику являлись территории, в которых местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законом Российской Федерации о местном самоуправлении 1991 г. В соответствии с федеральным законом субъекты РФ могут выбирать любую модель территориальной организации местного самоуправления с учетом региональных, политических, культурных, национальных, географических и других особенностей. Вместе с тем нельзя не отметить, что выбор моделей территориального управления в ряде случаев проходил в процессе конкуренции региональных и местных политических элит, исходя из их конкретных интересов. Результатом этого стало то, что территории муниципальных образований устанавливались либо на основе компромисса между названными элитами, либо в интересах одной из них. При этом территории муниципальных образований зачастую определялись без учета принципов, реализуемых местным самоуправлением. Несмотря на то, что первичное формирование структур органов местного самоуправления в основном завершено, организационные проблемы нельзя считать полностью решенными. Организация муниципальной власти зачастую осуществлена таким образом, что мэр становится фигурой, не подконтрольной ни населению, ни представительному органу местного самоуправления.

Федеральное законодательство в настоящее время не содержит ограничительных механизмов, препятствующих высокой концентрации власти в одних руках. В законе лишь определено, что вопрос подконтрольности выборных лиц регулируется уставом муниципального образования, принимаемом населением непосредственно, или представительным органом. Гарантии наличия собственной компетенции местного самоуправления состоят в определении основного перечня предметов ведения местного самоуправления федеральным законом. Кроме того, федеральными законами органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации вправе в пределах своей компетенции дополнять перечень вопросов местного значения, а также своими законами возлагать на органы местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий субъектов Федерации. В свою очередь, органы местного самоуправления наделены правом принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не относящиеся к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти ее субъектов. Несмотря на то, что базовая компетенция местного самоуправления определена федеральным законом, размытость и некорректность формулировок, использованных законодателем, позволяют толковать полномочия органов местного самоуправления достаточно произвольно. Кроме того, остаются не отработанными механизмы передачи отдельных государственных полномочий органам местной власти.

Таким образом, на смену недостаточно эффективного административного управления на местах приходит разделение полномочий и ответственности, нормативно-правовое регулирование государством вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Постепенно складываются новые формы взаимодействия: создание совместных временных и постоянных рабочих органов; совместная разработка и реализация планов и программ; взаимодействие государственных институтов и местного самоуправления через союзы и ассоциации муниципальных образований. Но эффективное взаимодействие между уровнями власти в субъектах Российской Федерации пока не сложилось. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает равенство правового статуса всех муниципальных образований. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться политическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Анализируя правовые основы местного самоуправления, мы приходим к выводу, что конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта РФ. Конституционный Суд РФ принял целый ряд решений в защиту интересов местного самоуправления в России. Федеральный законодатель не конкретизирует порядок взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, кроме основных декларативных положений, закрепленных в конституции РФ и федеральных законах. В законах ряда субъектов закреплены основные положения о взаимоотношениях государственной и местной властей, предусматривается не только наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления, но и возможность передачи вопросов местного значения органам государственной власти, в случае отсутствия материальных и финансовых ресурсов у последних. Построение взаимоотношений между разными уровнями власти не заканчивается на этом этапе. При отсутствии достаточного количества нормативных актов федерального уровня о взаимоотношении властей, региональные законодатели в данной сфере, пользуясь правом на предваряющее правовое регулирование, в ряде субъектов приняли свои законы о принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К предметам совместного сведения отнесен перечень вопросов и в различных отраслях жизни общества и определен порядок передачи полномочий. Однако, вплоть до принятия Федерального Закона №131 в законодательной деятельности многих субъектов Федерации имели место нарушения Конституции РФ и федерального законодательства по вопросам местного самоуправления в России. Известный политолог Н.П.Медведев отмечал, что в законодательных актах субъектов Федерации до недавнего времени встречались типичные нарушения. В юридических и научных кругах особое внимание обращается на сохраняющуюся тенденцию огосударствления местного самоуправления. Конституции ряда республик – субъектов РФ определяли два уровня местного самоуправления: а) Государственный, обеспеченный представительными и исполнительными органами государственной власти районов, городов республиканского значения и районов в городе; б) общественный, действующий в городах, сельских поселениях и на других территориях. Лишь структура органов общественного уровня определялась населением самостоятельно.

Конституционный суд РФ обратил внимание на то, что такие органы не могут ущемлять самостоятельности местного самоуправления и вторгаться в сферу их компетенции. Рассматривая местное самоуправление в системе федеративных отношений, мы понимаем, что процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не всегда осуществляется с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. К сожалению, существующее законодательство не конкретизирует порядок взаимоотношений федерального и местного бюджетов. И это в условиях, когда принимаемые на федеральном уровне решения по снижению налогов и увеличению бюджетных расходов затрагивают интересы прежде всего местного самоуправления. В России основная часть доходов местных бюджетов формируется за счет регулирующих налогов. Эта практика не обеспечивает самостоятельности местных бюджетов. Предложенный принцип прямого бюджетного финансирования (из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ), которые зачисляются в доходы местных бюджетов не решает всего комплекса возникающих вопросов. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в федеральном бюджете или, соответственно, в бюджетах субъектов Российской Федерации. Доходная база муниципальных округов формируется и используется для реализации полномочий по решению вопросов местного значения. Для реализации полномочий за муниципалитетами закрепляются местные налоги, причем, коме существующих (налог на землю, налог на имущество физических лиц и т.д.) к местным должны быть отнесены фиксированные ставки «сквозных» налогов (например, подоходного). Муниципалитеты осуществляют установленные законодательством финансовые полномочия местного самоуправления, в том числе вводят на своей территории местные налоги. Учитывая, что доходы местных бюджетов формируются наполовину из местных налогов, такой закон позволит муниципалитетам лучше планировать свои расходы на перспективу. Нужно усовершенствовать методику расчета трансфертов, уточнить источники формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований, выработать научно обоснованные критерии предоставления финансовой помощи. Требуются законодательные меры, обеспечивающие справедливые взаимоотношения между региональной властью и местным самоуправлением. Доли отчисления местным бюджетам от регулирующих налогов, а также финансовая помощь муниципалитетам не должны быть зависимыми от уровня взаимоотношений между губернатором и мэром. Их отношения должны регулироваться законом. Конституция РФ, закрепив местное самоуправление как один из институтов правового государства, дала возможность для его полноценного функционирования путем закрепления за ним права пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью. Институт муниципальной собственности – это новейший институт права, получивший право на существование в связи с приведением в соответствие с современными условиями развития общества законодательства Российской Федерации. Муниципальная собственность используется для многих потребностей, которыми являются: экономическое развитие, инвестиционные цели, размещение населения в жилых муниципальных домах; для административных целей и будущего развития. Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[14]](#footnote-14) стало новой важной вехой на пути развития местного самоуправления и расширения его самостоятельность в условиях демократического федеративного правового государства. В данном параграфе мы рассматриваем основные этапы становления местного самоуправления в РФ на примере Самарской области, приводя конкретные правовые акты, программы развития отдельных муниципалитетов и программы региональной власти по этапам вступления в полную силу указанного закона с 1 января 2009 года.

В настоящее время на территории Самарской области, как и в других регионах нашей страны, проводилась реформа местного самоуправления. Основные её цели – приближение власти к населению, обеспечение на практике самостоятельности и экономической заинтересованности местной власти и ее ответственности перед людьми за результаты своей деятельности. Этапы и условия преобразований определены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, основные задачи по его реализации на территории Самарской области – постановлением Правительства Самарской области от 17.02.2004 № 6. За этот период органами государственной власти области проведен большой комплекс мероприятий. Первоначальный этап реформирования системы местного самоуправления – установление границ всех муниципальных образований и наделение их статусом городского округа, муниципального района, городского, сельского поселения – завершен в установленные сроки (1 марта 2005 г.). Законом Самарской области «О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области» от 28.12.2004 № 189-ГД образовано 10 городских округов и 27 муниципальных районов. Их границы утверждены в виде картографического описания 37 законами Самарской области. В составе муниципальных районов 27 законами Самарской области образованы, наделены соответствующим статусом и установлены границы 304 поселения, в том числе 12 городских и 292 сельских. Таким образом, всего в Самарской области образовано 341 муниципалитет. В соответствии с Законами Самарской области «Об установлении численности, наименования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований в Самарской области, сроков их полномочий и даты их выборов», «Об установлении наименования, срока полномочий и даты выборов глав вновь образованных муниципальных образований в Самарской области» в октябре 2005 года проведены выборы представительных органов первого созыва и глав городских и сельских поселений. Продолжается формирование нормативной правовой базы, регулирующей сферу местного самоуправления. В соответствии с распоряжением Правительства Самарской области от 26.05.2004 № 79-р «Об утверждении графика разработки проектов законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, необходимых для реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Самарской области» разработан и принят ряд законов Самарской области, в том числе Закон Самарской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» от 28.12.2005 № 235-ГД, приняты уставы поселений, а уставы городских округов и муниципальных районов приведены в соответствие с Федеральным законом. Исходя из состояния налоговой базы, наличия кадровых, организационных и материальных ресурсов, Законом Самарской области «О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2006 году» от 07.12.2005 № 208-ГД определен перечень вопросов местного значения поселений, решение которых в 2006 году осуществлялось органами местного самоуправления муниципальных районов. Самарская область – один из регионов России, в котором новый Федеральный закон вступил в действие с 1 января 2006 года. Это совпало с началом реализации в стране четырех национальных проектов, направленных на решение важнейших социальных проблем. Поэтому развитие местного самоуправления для региона по сути является пятым национальным проектом. Главный смысл реформирования местной власти, утверждения новых принципов её организации заключается в том, чтобы раскрепостить инициативу снизу. Это шаг навстречу народу на новом этапе развития государства и общества, завершающий построение вертикали власти. С 2006 года функционирует новый уровень муниципальной власти – городские и сельские поселения, сфера деятельности которых чётко определена. Здесь сформированы органы местного самоуправления, ведётся работа по созданию в поселениях имущественного комплекса, необходимого для решения вопросов местного значения. В частности, разрабатываются и принимаются законы Самарской области о разграничении имущества, находящегося в собственности муниципальных районов. В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, на состоявшемся 1 учредительном съезде муниципальных образований Самарской области образован Совет муниципальных образований, принят его Устав. В соответствии с распоряжением Правительства Самарской области от 04.10.2009 № 176-р «Об утверждении Плана мероприятий по подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих в Самарской области на 2009-2010 годы» ведется обучение кадров органов местного самоуправления городских и сельских поселений. Дальнейшее реформирование системы местного самоуправления будет происходить в соответствии с существенными изменениями в федеральном законодательстве.

Принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» № 129-ФЗ от 12.10.2005. Этим документом изменены отдельные нормы переходных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью предоставления субъектам Российской Федерации права приступить к реализации указанного Федерального закона, учитывая складывающуюся в регионе ситуацию и возможности реализации Федерального закона. Срок вступления в силу Федерального закона в полном объеме был перенесен на 1 января 2009 года. В соответствии со статьей 29 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31.12.2005 № 199-ФЗ перечень вопросов местного значения расширился. Учитывая, что сельское хозяйство играет определяющую роль в экономике сельских территорий, к полномочиям муниципальных районов отнесено «создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», поселений – «содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства». Этим документом расширены и уточнены полномочия органов местного самоуправления в области образования, занятости населения, культуры, молодёжной политики. Кроме того, у органов местного самоуправления муниципальных образований всех типов появилось право самостоятельно устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, что позволит максимально учесть местные особенности территорий. В 2009 году, учитывая изменения в федеральном законодательстве, а также исходя из состояния налоговой базы, наличия кадровых, организационных и материальных ресурсов, перечень вопросов местного значения, осуществляемый органами местного самоуправления городских и сельских поселений, был расширен. Самарской Губернской Думой уже принят Закон Самарской области «О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2009 году». Разработана и начата реализация целевых комплексных программ развития муниципальных образований Самарской области.

* Целевая комплексная программа «Социально-экономическое развитие и экологическая реабилитация г.Чапаевска Самарской области» на 2003-2010 годы»
* Областная комплексная программа «Социально-экономическое оздоровление г.Октябрьска Самарской области» на 2004-2008 годы»
* С целью повышения качества жизни населения, проживающего на территории наиболее проблемных муниципальных образований, органами государственной власти Самарской области активно применяется программно-целевой метод, как наиболее прозрачный механизм проведения региональной политики с использованием поддержки из областного бюджета.

В Самарской области с 2003 года введена система индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований. В соответствии с постановлением Губернатора Самарской области от 26.06.2002 №196 «Об индикативном планировании развития агропромышленного комплекса и социальной сферы сельских районов Самарской области» ежегодно подписываются и реализуются Соглашения между Правительством Самарской области и органами местного самоуправления районов о взаимодействии в области социально-экономического развития. Документы включают в себя индикативные планы развития АПК и социальной сферы сельских районов области на очередной год, устанавливающие пороговые значения индикаторов и определённые взаимные финансовые и организационные обязательства Правительства области и администраций районов, обеспечивающие достижение этих значений. Это позволяет согласовать цели развития каждой территории с общими задачами, определенными основными направлениями экономической и социальной политики органов исполнительной власти Самарской области, утвержденными областными программами, параметрами прогноза социально-экономического развития и бюджета области. Учитывая положительные результаты трехлетнего применения механизма индикативного планирования в сельских районах с позиций роста эффективности использования бюджетных средств, обеспечения комплексности территориального развития и повышения ответственности региональных и муниципальных руководителей, в 2009 году практика индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований получила дальнейшее развитие. В едином пакете утверждены макеты индикативных планов социально-экономического развития городского округа и муниципального района Самарской области, порядок расчета значений индикаторов с указанием ответственных исполнителей и регламент разработки индикативных планов, определяющий этапы и сроки согласования и представления планов. Кроме того, значительно усилена социальная направленность индикативных планов. Необходимость принятия такого документа связана с изменением федерального и областного законодательства, в том числе по вопросам местного самоуправления, а также распространением практики индикативного планирования на городские округа области. Методы индикативного планирования, реализуемые в постановлении, органично вписываются в действующую систему управления, включающую среднесрочное прогнозирование, целевое программирование и бюджетное планирование и обеспечивают эффективную координацию действий областных и федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Работа по разработке индикативных планов муниципальных образований предусмотрена проектом закона Самарской области «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Самарской области». В соответствии с постановлением Правительства Губернатором – председателем Правительства Самарской области со всеми главами городских округов и муниципальных районов подписаны Соглашения между Правительством Самарской области и органами местного самоуправления о взаимодействии в области социально-экономического развития на 2008 год. Документы включают индикативные планы и финансовые обязательства по обеспечению пороговых значений индикаторов социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Самарской области на 2009 год. Реализация соглашений способствовало консолидации усилий областных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по решению стратегических задач повышения качества жизни населения, оптимизации бюджетных ассигнований, а также росту эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определенных Федеральным законом от 6.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Конституции РФ местное самоуправление определяется как основа конституционного строя (ст.12), и как способ обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч.1.ст130) Таким образом, с одной стороны, местное самоуправление в России выступает как обязательный институт, форма организации публичной власти на низовом, наиболее приближенном к населению уровне- в муниципальных образованиях. С другой стороны, оно представляет собой право организованного в рамках муниципальных образований населения на самостоятельное осуществление этой власти и на выбор в рамках законов различных организационных форм ее осуществления.

**Глава 2. Региональные взаимоотношения субъектов Российской Федерации и перспективы Российского Федерализма**

Эта глава посвящена анализу региональных и организационных основ российского федерализма, оптимизации системы и структуры органов государственного управления в России на федеральном и региональном уровне, а также основным тенденциям развития российского федерализма.

**§1. Социально-экономическая интеграция субъектов**

Российской Федерации Анализируя этапы развития федерализма не только как форму государственного устройства, но и как основополагающий принцип взаимоотношений центра и регионов, нужно отметить, что одним из важнейших основ федеративного устройства Конституция РФ закрепляет принцип единства системы государственной власти.

При всей важности политико-экономических аспектов федерализма основным элементом федерации являются ее действующие лица. Ведь федерация создается, функционирует и развивается ради главных субъектов конституционного права – народов, наций, национальных меньшинств, иных социальных общностей, и, конечно, граждан. Их интересы выражают институты территориального устройства и границ, государственной власти, способов решения государственных и локальных задач, наконец, правовой системы. Именно в федеративных отношениях проявляются интересы и права их участников, а следовательно, решаются вопросы определения, разграничения и осуществления компетенции. Компетенция – емкое собирательное понятие, отражающее статусы ее носителей, она служит фокусом государственной, социально-экономической деятельности.[[15]](#footnote-15) Каковы же субъекты федеративных отношений? Продолжая ранее высказанную мысль, назовем:

- социальные общности – народ, нация, национальные меньшинства и т.д.;

- профессиональные и иные общественные объединения;

- институты государственной власти – президент, законодательные, исполнительные и судебные органы;

- местное самоуправление;

- предприятия, учреждения и организации.

Каждый субъект обладает собственным статусом и компетенцией, которые закреплены в конституциях, уставах, законах, положениях и иных подзаконных государственных и муниципальных актах. Естественно, границы между ними относительно подвижны как ввиду потребности в согласованных действиях и решениях, так и очевидных правовых пробелах. Модели статусов и компетенций получают правовые воплощения в названных правовых актах и реализуются в ходе многообразной и динамичной деятельности. Эта триада как бы оживляет федеративные отношения в политической, экономической и социальной сферах. Под влиянием различных факторов происходят серьезные перемены в объеме, содержании и методах осуществления компетенции субъектов федеративных отношений. Появляются новые предметы ведения, видоизменяются полномочия, расширяются способы их согласованного и совместного осуществления. Все это можно выявить в ходе анализа тенденций развития современного федерализма. Почти во всех положениях о федеральных органах исполнительной власти отсутствуют нормы об их взаимоотношениях по «горизонтали» и «вертикали». Общая норма о взаимодействии «со всеми» не меняет дела и в итоге затруднены четкие связи однородных федеральных и региональных органов, и, следовательно, эффективное и оперативное решение экономических и социальных вопросов. Принятые типовые регламенты восполняю отсутствие материальных норм. Думается, что по линии Правительства РФ требуется корректировка форм взаимоотношений федеральные, региональных и муниципальных органов власти, а также других субъектов федеративных отношений. И в законах субъектов РФ, и положениях о региональных органах исполнительной власти почти нет конкретных норм о взаимоотношениях с соответствующими федеральными органами. В итоге затрудняются деятельность разных звеньев управления и их взаимоотношения. Региональным органам трудно установить деловые связи с министерствами, агентствами и службами с учетом специфики функций последних. Поэтому целесообразно, чтобы были подготовлены рекомендации по корректировке положений об органах исполнительной власти. В этих условиях непросто говорить о необходимости создания долгосрочных региональных программ социально-экономического развития, которые могли бы быть согласованы не только между всеми субъектами федеративных отношений, но и между соседними субъектами Федерации. Развивая мысль о целесообразности развития региональных отношений в рамках федеральных округов, автор обращает внимание, что этот процесс может сыграть серьезную роль как в развитии региональной политики в целом, так и выполнить функцию деконцентрации президентской власти. Сложная ситуация сложилась в федеральных округах. Там действует много территориальных органов исполнительной власти, что нередко ставит органы власти субъектов РФ в «зависимое» положение. Целесообразно определить критерии создания территориальных структур и их статусы. Они в большей степени оправданы для федеральных органов, действующих в русле положений статьи 71 Конституции РФ. Для реализации положений статьи 72 Конституции РФ и соответствующих федеральных законов более полезны программно-целевые органы с представительством органов субъектов РФ. Это позволит лучше решать проблемы комплексного социально-экономического развития регионов. Анализ распределения и использования полномочий органов на уровне Федерации и ее субъектов показывает, сколь существенны их согласованные действия, особенно в рамках статьи 72 Конституции РФ. Пока этого в полной мере нет, и отказ от схем управления в областях и специализация органов затрудняют решение комплексных социально-экономических задач. Между тем, именно это служит средством реализации конституционных и законодательных положений о предметах совместного ведения. Важным координационным средством согласования интересов и действий федеральных и региональных структур служат Федеральные целевые программы (ФЦП). Согласно бюджетному кодексу ФЦП являются основным инвестиционным ресурсом Правительства РФ. Из Федеральных целевых программ финансируются научно-исследовательские, опытно-конструкторские и социально-экономические мероприятия. Но ими монопольно распоряжается Минэкономразвития, которое рассматривает заявки федеральных и региональных органов. Жесткость анализа и контроля не исключает необходимости упрощения процедур и расширения субъектов РФ. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не содержит норм о порядке составления программ – урегулировать этот вопрос поручено Правительству РФ (п. ст. 4). Отраслевой ведомственный подход усложняет учет интересов и потребностей регионов. В федеральных программах государственным заказчиком- координатором и государственными заказчиками выступают федеральные министерства, агентства и службы. И в положениях о соответствующих федеральных органах формирование программ отнесено к их исключительной компетенции. Регионы мало вкладывают собственных средств. Поэтому результаты реализации ФЦП в регионах не вполне удовлетворяют, равно как и опоздания в представлении отчетов об использовании средств. Такая практика требует изменений. В субъектах Российской Федерации принимаются собственные программы и акты о региональном развитии. Так, в Нижегородской области действует Закон «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития области». В Удмурдской республике Президент Республики Указом «О системе индикативного управления в Удмурдской Республике» утвердил план работы Правительства по реализации системы индикативного управления. Подготовлены соглашения с хозяйствующими субъектами и бюджетными учреждениями о сотрудничестве в реализации этой системы. В Самарской области действует система индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Работа по разработке индикативных планов муниципальных образований предусмотрена проектом закона Самарской области «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Самарской области». В общем плане можно вести речь:

- о согласовании процедур составления и реализации федеральных и региональных целевых программах;

- о согласовании программ социально-экономического развития, программ управления и программ проведения административной реформы;

- о разработке комплекта публичных соглашений о разных видах взаимодействия субъектов публичного и частного права. Тенденцией последних лет является расширение круга субъектов федеративных отношений за счет включения в него экономических субъектов[[16]](#footnote-16). Данное понятие охватывает организации, предприятия и учреждения различным форм собственности. Если для организаций государственного сектора сохраняется в основном прежний механизм государственного управления, то для отношений с бизнес-структурами характерны другие формы связей – регулирующие, легализующие, координирующие и контрольные. Взаимоотношения органов государственной власти с экономическими субъектами развивается по двум направлениям – это связи властных органов как с отдельными предприятиями и организациями, так и с их объединениями. Примером последних лет служит общероссийская ассоциация «Опора России», имеющая свои отделения почти во всех субъектах Российской Федерации. Государственные органы налаживают сотрудничество с бизнес-структурами в пределах своей компетенции. Для федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ появляется возможность расширять ресурсные и иные источники для реализации конституционных и законодательных полномочий. Президент РФ не раз отмечал необходимость делового взаимодействия власти и бизнеса по разным направлениям – развитие промышленности, строительства, инфраструктуры территорий и особенно в реализации приоритетных национальных проектов. Все более широкое признание получают способы повышения социальной ответственности бизнеса. Социальные соглашения между государственными и муниципальными органами, с одной стороны и экономическими структурами – с другой, позволяют усилить акценты их взаимодействия. Новой формой взаимодействия власти и бизнеса является государственно-частное партнерство. Развитие этих форм взаимодействия получило в ряде регионов России, в Самарской области, в частности. Об этом подробнее мы поговорим далее. В результате, можно сделать вывод о том, что, в рамках существующей системы федеральных округов, целесообразно развивать горизонтальные социально-экономические связи, способствующие совершенствованию федеративных отношений, развитию как отдельных субъектов федерации, так и региона в целом. Приведение в соответствие регионального и федерального законодательства – это необходимый и очень важный этап развития федерализма в стране. И конечно, это необходимо для дальнейшего развития и укрепления социально-экономических связей между регионами. Автор приходит к выводу, что социально-экономическая интеграция субъектов РФ – это не только закономерный и логичный процесс, обусловленный исторически сложившимися связями между регионами, но и реально существующая действительность, имеющая политико-правовую поддержку на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном. Это обеспечивает единство и целостность страны, реализуя основные принципы федерализма.

**§ 2. Развитие регионального и межмуниципального сотрудничества субъектов Российской Федерации Приволжского региона**

Формирование и укрепление правового государства гарантирует эффективное действие законов и охрану интересов граждан, юридических лиц, всех государственных органов и организаций, местного самоуправления, государства и общества в целом. Дело не сводится только к принятию законов и иных правовых актов в данной сфере, хотя это и очень важно. Прежде всего, актуален сам по себе вопрос необходимости разработки стратегий регионального развития. Без учета особенностей отдельных регионов не может быть эффективной общеэкономической политики, поэтому определение стратегических перспектив развития территорий является одним из залогов высоких темпов экономического роста в стране в целом.

Вместе с тем, регионы не существуют изолированно, их экономика является частью экономики страны в целом, поэтому в той или иной степени необходима координация как федеральных и региональных решений, так и стратегий развития соседних регионов. В настоящее время в России уже есть опыт согласования на федеральном уровне программ социально-экономического развития регионов и в меньшей степени стратегий регионального развития. Этот опыт формирует различные подходы в построении модели сотрудничества субъектов Федерации друг с другом, иначе говоря, как должно выстраиваться межрегиональное сотрудничество при посредничестве федеральных органов власти.[[17]](#footnote-17) По мнению многих аналитиков, учитывая итоги реализации национальных проектов и других межрегиональных социально-экономических и производственных программ, нередко складывается ситуация, при которой федеральный законодатель как бы провоцирует региональные власти на опережающее принятие собственных законов и возникновение в дальнейшем соответствующих противоречий. Более того, он нередко вторгается в сферу исключительной компетенции субъектов РФ. Основной Закон Российской Федерации прямо предусматривает возможность передачи органами исполнительной власти по соглашению с исполнительной властью субъектов РФ осуществление и своих полномочий, и наоборот.[[18]](#footnote-18) Главным в федерализме является не абсолютное тождество субъектов Федерации, а их единство в многообразии и разумное распределение полномочий и ответственности. И конечно, это необходимо для дальнейшего развития и укрепления социально-экономических связей между регионами. Анализируя этапы развития федерализма не только как форму государственного устройства, но и как основополагающий принцип взаимоотношений центра и регионов нужно отметить, что одним из важнейших основ федеративного устройства Конституция РФ закрепляет принцип единства системы государственной власти. При установлении объема компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления целесообразно действовать по принципу субсидиарности,[[19]](#footnote-19) получившему широкое признание в мировой практике и доказавшем свою эффективность. Использование этого принципа позволило бы не только разгрузить Центр от несвойственных ему функций, но и ускорить принятие решений по многим вопросам деятельности органов государственной власти и при этом учесть особенности отдельных регионов России. Этот процесс необходимо обеспечивать как по «вертикали», так и по «горизонтали», используя и существующие межрегиональные связи и ассоциации и выстраивая новые формы взаимодействия.[[20]](#footnote-20) И сами региональные власти должны играть здесь ключевую роль. Реализация этой политики должна основываться на принципах бюджетного федерализма, что позволит всем уровням власти: федеральному, региональному и муниципальному – эффективно выполнять программы социально-экономического развития региона. Какую роль при построении программ социально-экономического развития региона может играть муниципальный уровень власти? Каковы правовые механизмы для равноправного участия муниципалитетов в этом процессе существуют на сегодня? В Конституции РФ местное самоуправление определяется как основа Конституционного строя (ст. 12) и как способ обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130). Соответственно, гарантируется самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (предложение 2, ст. 12).

Местное самоуправление представляет собой право организованного в рамках муниципальных образований населения на самостоятельное осуществление этой власти и на выбор в рамках законов организационных форм ее осуществления. Следовательно, местное самоуправление может быть охарактеризовано как в контексте обязательности его организации, так и с точки зрения права жителей на местное самоуправление. Это право включает в себя право на сотрудничество при осуществлении их полномочий, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими муниципальными единицами для осуществления задач, представляющих общий интерес. Данное положение зафиксировано в статье 10 ратифицированной Россией Европейской хартии местного самоуправления[[21]](#footnote-21) и предполагает возможность кооперации муниципалитетов, как в национальном, так и в региональном масштабе. В каждом государстве должно быть признано право муниципальных единиц вступать в межмуниципальные и международные объединения для защиты и продвижения общих интересов. Таким образом, право на межмуниципальное сотрудничество рассматривается Хартией в качестве элемента права муниципальных единиц на местное самоуправление, формы реализации их организационной самостоятельности.[[22]](#footnote-22) Право на сотрудничество[[23]](#footnote-23) нашло отражение в более узком контексте, уже в первом Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 года (Федеральный закон №154-Ф3). В нем закреплялось право муниципальных образований на объединения в Ассоциации или Союзы в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов (статья 10). Подобная узкая трактовка межмуниципальной кооперации, однако, с самого начала не рассматривалась в качестве основания для отрицания всех иных форм горизонтального взаимодействия муниципальных образований (например, право на заключение договоров (соглашений) о сотрудничестве (совместной деятельности); право на создание совместных координационных органов, рабочих групп без наделения их статусом юр. лица и т.д.). Соответственно, в литературе межмуниципальная кооперация обычно определялась достаточно широко: как «взаимодействие муниципальных образований в лице их представителей или органов в целях координации, более эффективного осуществления своих прав и интересов, совместного решения различных вопросов и проблем». Новый Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года[[24]](#footnote-24) (Федеральный закон №131-Ф3) уделяет существенно большее внимание регулированию вопросов межмуниципального взаимодействия. Во-первых, принципы, цели и формы межмуниципального сотрудничества в общем виде определяются в статье 8 главы 1 «Общие положения» Федерального закона №131-Ф3. Во-вторых, межмуниципальному сотрудничеству посвящена специальная глава 9 указанного закона. Правовое регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества на уровне субъектов РФ существенно ограничивается: оно осуществляется лишь «в случаях и порядке, установленных федеральными законами» (ч., ст. 6). Вместе с тем, необходимость привлечения регионального законодателя для регламентации отдельных вопросов межмуниципального сотрудничества в рамках территории субъекта РФ, прежде всего создания региональных советов муниципальных образований, представляется очевидной. В настоящее время развитие этого направления регионального законодательства существенно затруднено в связи с отсутствием соответствующего «разрешения» в федеральном законе. В тоже время, субъекты РФ все-таки осуществляют правовое регулирование создания Региональных советов муниципальных образований, используя в качестве правовой основы для этого поручение органам государственной власти субъектов РФ, содержащееся в пункте 5 части 1 статьи 85 Федерального закона №131-Ф3- Содействовать созданию Советов муниципальных образований субъектов РФ в соответствии с требованиями Федерального закона №131-Ф3. Опираясь на концепцию межмуниципального сотрудничества, его можно определить определяется как:

* Форму объединения и согласования интересов, координации действий муниципальных образований и их органов и организаций;
* Способ осуществления задач местного самоуправления путем объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для совместного решения вопросов местного значения;
* Право муниципальных образований на осуществление взаимодействия с другими муниципальными образованиями внутри РФ и с зарубежными муниципалитетами, являющееся внешним выражением их организационной самостоятельности как субъекта местного самоуправления;

Комплексный правовой институт, объединяющий нормы конституционного, административного, муниципального и гражданского права, регулирующие порядок организации и осуществления межмуниципального сотрудничества. В качестве субъектов межмуниципального сотрудничества выступают муниципальные образования всех типов, в лице соответствующих органов местного самоуправления. Кроме того, субъектами межмуниципальных кооперационных отношений могут быть и объединения муниципальных образований. Это особенно касается кооперационных связей более высоких уровней – регионального, межрегионального, общероссийского. [[25]](#footnote-25) Цели межмуниципального сотрудничества могут быть сгруппированы по двум основным направлениям:

* представительство и защита общих муниципальных интересов;

совместное решение вопросов местного значения, включая реализацию программ социально-экономического развития конкретного региона. Развитие межмуниципального сотрудничества в последние годы эффективно складывается, опираясь на реализацию закона о местном самоуправлении и основные этапы подготовки к вступлению его в полную силу с 2010 года.

Анализируя реализацию положений закона, нужно отметить, что в законе №131-Ф3. ст.8 гл.1 в общем виде определяются принципы, цели и формы межмуниципального сотрудничества. А ст.9 Федерального закона №131-Ф3. специально посвящена возможностям межмуниципального взаимодействия как в региональном, так и на международном уровнях. Автор рассматривает не только правовое регулирование создания Региональных советов муниципальных образований, но и концепцию межмуниципального сотрудничества[[26]](#footnote-26). Нужно сделать вывод о том, что данный процесс может являться важным стимулирующим фактором в региональной социально-экономической интеграции как отдельного субъекта федерации, так и региона в целом. Изучая региональную нормативно-правовую базу и проводя анализ этого процесса в отдельном субъекте федерации, в частности в Самарской области, можно четко фиксировать все этапы становления местного самоуправления в Самарской области, как то: установление границ муниципальных образований; придания им соответствующего статуса: городской округ, муниципальный район, городское поселение; формирование органов местного самоуправления; разграничение имущества, приведение законодательной базы области в соответствие с требованиями федерального законодательства. В течение трех лет подготовительного периода органами государственной власти Самарской области была проведена серьезная работа сразу по нескольким направлениям. В Губернии были установлены границы муниципальных образований, и каждое из них получило соответствующий статус: городской округ, муниципальный район, городское и сельское поселение. Были сформированы органы местного самоуправления вновь образованных муниципалитетов, произошло разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, и приведение законодательной базы губернии в соответствие с требованиями ФЗ.[[27]](#footnote-27) Еще одним важным этапом реформирования являются разработка схем территориального планирования муниципальных образований. На втором этапе – переходном, который закончился 1 января 2009 года – основные направления работы связаны с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности, с формированием органов местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований, с разграничением полномочий «старых» и «новых» уровней муниципальной власти. Особые сложности возникли с приданием статуса муниципальных образований поселениям. Так, по началу поселения не имели в составе своих бюджетов налоговых доходов. Но уже в 2007 году в бюджеты поселений зачислялись 50 % налога на имущество физических лиц и земельного налога. С 2008 года эти налоги поступают в бюджеты поселений уже в полном объеме. Одновременно с налоговыми доходами поселениям передаются и соответствующие полномочия. Очень важно, что полномочия передаются поэтапно, что позволяет поселениям качественно подготовится к самостоятельной реализации вопросов местного значения начиная с 2009 года.[[28]](#footnote-28) В результате всех мер предусмотренных Правительством Самарской области для развития поселений, налоговые и неналоговые доходы этого наиболее приближенного к людям уровня местной власти увеличатся в 2009 году с 244 млн. рублей до 681 млн.руб., т.е. в 2,8 раза.[[29]](#footnote-29) Развивается и финансовая поддержка муниципалитетов за счет бюджета области. Одним из основных инструментов развития межмуниципального сотрудничества рассматривается развитие и комплексная поддержка малого и среднего предпринимательства в регионе. Прошедшая в областном центре конференция «Развитие финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства: привлекательность, эффективность, новые направления»,[[30]](#footnote-30) показала, что процесс развития межмуниципального сотрудничества идет сразу по нескольким уровням, и цементом скрепляющим регион в единую социально-экономическую систему является малое и среднее предпринимательство. Поэтому поддержку развития малого и среднего предпринимательства можно рассматривать как поддержку региональными властями развития межмуниципального сотрудничества. На сегодняшний день в области создана развитая инфраструктура поддержки малого предпринимательства, 11 муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства и Межмуниципального Фонда, Фонда содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Самарской области и инновационно – инвестиционного фонда, двух бизнес – инкубаторов. На территории Самары и Тольятти строятся технопарки. Повышение экономической активности малого и среднего бизнеса области будет весьма полезным для дальнейшего развития региона. На конференции обсуждались вопросы повышения доступа к кредитным ресурсам предприятий малого и среднего бизнеса. В Самарской области эту проблему помогает решить созданный при участии Правительства области Межмуниципальный фонд поддержки малого предпринимательства. Фонд является участником областной целевой программы «Развитие и государственная поддержка малого предпринимательства в Самарской области» на 2004-2010 годы.[[31]](#footnote-31) Между департаментом развития предпринимательства и Самарской области и Фондом содействия кредитованию малого бизнеса г.Москвы было подписано соглашение, где московский фонд выступит гарантом для малых предприятий Самарского региона при получении кредитов на развитие бизнеса. Пока с Межмуниципальным фондом работает всего одно кредитное учреждение – Волжский социальный банк. А также информационно-консалтинговое агентство, которое занимается ликвидацией информационного вакуума для малого и среднего бизнеса. Основной ограничитель социально-экономического развития Самарской области на долгосрочную перспективу – недостаток инвестиций, – заявил министр экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области Габибулла Хасаев,[[32]](#footnote-32) – Главным образом это происходит из-за того, что для частных инвесторов не привлекательны долгосрочные высокорисковые и низкоокупаемые проекты в основном в инфраструктурной сфере». Тем не менее, частно-государственное партнерство, которое активно развивается в субъектах Федерации является лишь частью комплексного подхода к социально-экономическому развитию региона, как к определенной форме развития межмуниципального сотрудничества. В сфере иностранных инвестиций требуется принципиально новый креативный подход к продвижению региона на международном уровне. Международное сотрудничество выступает как российских муниципалитетов выступает в качестве самостоятельного направления межмуниципальной кооперации.[[33]](#footnote-33) При этом речь идет не только о сотрудничестве муниципальных образований в рамках международных организаций, таких как Конгресс местных и региональных властей Европы.

Особое значение имеют приграничные и региональные межмуниципальные связи, возникающие между соседними муниципальными образованиями граничащих между собой субъектов РФ, а также между приграничными муниципальными образованиями РФ и соседними приграничными муниципалитетами зарубежных государств.[[34]](#footnote-34) Перечисленные цели и направления межмуниципального сотрудничества имеют тенденцию к дальнейшему развитию и расширению. Это является одной из самых перспективных форм развития «горизонтальных» связей в регионах. Если рассматривать создание федеральных округов в концепции закономерной регионализации страны, то логичнее всего было бы сделать ставку именно на такое межмуниципальное сотрудничество субъектов РФ. Рассматривая вопросы «горизонтальных» региональных связей в ключе межрегионального и межмуниципального сотрудничества, на примере Самарской области, можно привести конкретные данные. Еще в 1997 году был подписан меморандум о сотрудничестве между Финляндией и Самарской областью. Сотрудничество с финнами может в ближайшее время поменять направление, т.к. Финляндия заинтересована не только в развитии торговых связей, но и в инвестициях в строительный сектор и образование. Канадские инвесторы готовы участвовать в развитии Тольяттинского промышленно-технологического парка. [[35]](#footnote-35) Развитие межмуниципального сотрудничества в последние годы эффективно складывается, опираясь на реализацию закона о местном самоуправлении и основные этапы подготовки к вступлению его в полную силу с 2010 года. В течение трех лет подготовительного периода органами государственной власти Самарской области была проведена серьезная работа сразу по нескольким направлениям. В области были установлены границы муниципальных образований, и каждое из них получило соответствующий статус: городской округ, муниципальный район, городское и сельское поселение. Были сформированы органы местного самоуправления вновь образованных муниципалитетов, произошло разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, и приведение законодательной базы губернии в соответствие с требованиями ФЗ.[[36]](#footnote-36)

Еще одним важным этапом реформирования являются разработка схем территориального планирования муниципальных образований. На втором этапе – переходном, который начался с 2006 года и закончился 1 января 2009 года – основные направления работы связаны с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности, с формированием органов местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований, с разграничением полномочий «старых» и «новых» уровней муниципальной власти. В сфере межрегионального сотрудничества деятельность региональных властей направлена на создание благоприятных условий для широкого и взаимовыгодного сотрудничества между хозяйствующими субъектами, мониторинг межрегионального товарооборота, а также на оказание содействия в установлении торгово-экономических связей и продвижении продукции самарских предприятий на российский рынок. Товарооборот Самарской области с регионами Российской Федерации из года в год увеличивается и в 2008 году составил 239320,8 млн. рублей, что выше уровня 2007 года на 24,6%. млн.руб

Таблица 3

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2008 год | | 2009 год | | в % к 2008 | |
|  | ввоз | вывоз | ввоз | вывоз | ввоз | вывоз |
|  | 52334,5 | 139806,7 | 60513,2 | 178807,6 | 115,6 | 127,9 |
| Товарооборот-всего | 192141,2 | | 239320,8 | | 124,6 | |

В вывозе доминируют товары народного потребления (за счет автомобилей ВАЗ), а во ввозе – продукция производственно-технического назначения (обеспечение работы ОАО «АвтоВАЗ»).

Таблица 4

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид продукции | Ввоз | Вывоз |
| Товары народного потребления | 26% | 61% |
| Продукция производственно-технического назначения | 74% |  |

Соглашения о сотрудничестве Правительства Самарской области с администрациями субъектов Российской Федерации имеют задачей установление правовых основ взаимоотношений в целях обеспечения экономического единства и интеграции на территории РФ. В настоящее время действуют 47 соглашений о сотрудничестве, в списке регионов присутствуют практически все основные регионы-партнеры Самарской области. За прошедший период были заключены соглашения с Саратовской, Ульяновской, Челябинской областями. Подписан Протокол по реализации соглашения с Правительством Республики Башкортостан, готовятся к подписанию Протоколы по реализации соглашения с Саратовской и Ульяновской областями. Благодаря своему выгодному экономико-географическому положению Самарская область является одним из крупнейших в России транспортных узлов, обладающая высоким транспортным потенциалом. Транспорт – одна из важных отраслей экономики Самарской области, которая в силу своих системообразующих и связующих функций имеет прямое влияние на эффективность и конкурентоспособность большинства хозяйствующих субъектов, определяет динамику регионального развития. Доля транспорта в ВРП составляет 8,9%, численность занятых в секторе достигает 7,2% от общей численности занятых в регионе. В 2009 году предприятиями транспорта перевезено 68,6 млн. тонн грузов и 379,5 млн. пассажиров.

Самарский регион занимает одно из ведущих мест среди регионов России по объему внешнеторгового оборота. Область имеет торгово-экономические связи с более чем 70 странами мира. Около половины общего объема выпускаемой продукции экспортируется. Основу экспорта составляет продукция машиностроения и металлообработки, химической и нефтяной промышленности.

Вместе с тем, потенциал региона в развитии транспортной отрасли далеко не исчерпан. Дальнейшее развитие транспортной системы будет осуществляться на основе обновления всех видов транспорта, реформирования инфраструктуры и расширения транзитного потенциала Самарской области. Основная масса пассажиро- и грузопотоков в Самарской области приходится на железнодорожный и автомобильный транспорт. Филиал ОАО «РЖД» – Куйбышевская железная дорога имеет мощные пассажирские, грузовые перерабатывающие и ремонтные комплексы и занимает 4-5 места по объему перевозок в России. Основной проблемой Куйбышевской железной дороги является старение подвижного состава и другого технологического оборудования, в связи с этим была разработана инвестиционная программа на 2007-2010 годы.

Основу дорожной сети Самарской области составляет сеть автомобильных дорог общей протяженностью почти 10 тыс. км, включающая федеральные и территориальные дороги общего пользования, а также ведомственные автодороги. Автомобильным транспортом ежегодно перевозится около 7 млн. тонн грузов и более 400 млн. пассажиров. Для решения указанных задач принята областная целевая программа «Модернизация и развитие сети автомобильных дорог Самарской области до 2025 года», а также разрабатывается программа «Развитие транспортной системы Самарской области на 2005-2008 и на период до 2015 года». Развитие дорожной сети Самарской области должно обеспечивать повышение скорости движения автомобильного транспорта за счет увеличения пропускной способности перегруженных участков автомобильных дорог, улучшения транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, а также сокращения времени и издержек по доставке грузов и пассажиров путем строительства автомобильных дорог и мостов по основным направлениям движения грузо- и пассажиропотоков. По территории Самарской области проходит один из крупнейших водных путей России – река Волга, связывающий территории в направлении север-юг, а через Волго-Донскую и Балтийско-Беломорскую системы имеющий выход во внешние морские акватории. В границах области по Волге осуществляются главным образом транзитные грузовые и пассажирские перевозки, а также местные перевозки к портам Тольятти и Самара и приписанным к ним пристаням и остановочным пунктам. Крупнейший в ПФО международный аэропорт «Курумоч» с каждым годом становится все более привлекательным транспортным центром для российских и международных перевозчиков. Из аэропорта выполняются рейсы практически во все крупные города России, в столицы стран СНГ, а также Турцию, Объединенные Арабские Эмираты, Израиль, Германию, Австрию, Италию и другие страны. В связи с этим разработан проект реконструкции и модернизации аэропорта, предусматривающий расширение рулежных дорожек, стоянок воздушных судов, реконструкцию аэровокзального комплекса, возведение нового грузового терминала и другие мероприятия. Через Самарскую область проходят три крупнейших российских газопровода:

Челябинск – Петровск, Уренгой – Петровск, Уренгой – Новопсковск, а также нефте- и продуктопроводы, входящие с системы ОАО «Транснефтепродукт» и АК «Транснефть». Главной проблемой трубопроводного транспорта является износ основных средств, на решение которой потребуется увеличение капитальных вложений на обновление мощностей. В современных условиях отрасль «Связь» является одной из перспективных, быстроразвивающихся базовых инфраструктурных отраслей, обладающих потенциалом долгосрочного экономического роста и обеспечивающих реальный процесс социально-экономической интеграции в регионе. Самарская область отличается высоким уровнем и динамичностью развития телекоммуникаций и связи. В 2009 году общий объем услуг связи увеличился на 18,5% от уровня 2008 года и составил около 13,0 млрд. рублей, а доля отрасли в ВРП составила 2,1%. Сохранение высокого уровня темпов роста отрасли в Самарской области связано с развитием новых высокотехнологичных услуг связи, высоким уровнем развития и проникновения Интернета, а также с развитием внутризоновых городских и сельских цифровых сетей местной телефонной связи, увеличением емкости телефонной сети за счет замены устаревшего оборудования на современное цифровое, ростом числа абонентов мобильной и местной телефонной связи. Высокими темпами развивается сеть доступа в Интернет. В связи с ростом количества пользователей Интернет, увеличением емкости телефонной сети за счет замены устаревшего оборудования на современное цифровое, компании–провайдеры расширяют действующие и открывают новые пункты коллективного доступа в Интернет. Итак, развитие Самарской области идет в ногу со временем и с последними тенденциями развития федерализма в России. Занимая ключевое, во многом стратегическое местоположение, Самарская область является одним из самых сильных и приволжском федеральном округе субъектов федерации не только по своим экономическим, производственным, и сырьевым показателям, но и по кадровому потенциалу области. При этом у нее есть все предпосылки для проведения политики развития федеративных отношений как между субъектами федерации, так и между областью и федеральным центром. Рейтинговая оценка субъектов Приволжского федерального округа по базовым социально-экономическим показателям подтверждает лидирующие позиции региона – Самарская область по-прежнему занимает второе место после Татарстана. Губерния опережает соседей и по уровню инновационной активности промышленных предприятий. Так же следует подчеркнуть, что реальный процесс межмуниципального сотрудничества на разных уровнях его развития и процесс согласования с регионами программ социально-экономического развития регионов необходимо синхронизировать, и согласовывать с реальными инвестиционными проектами в целом с программами социально-экономического развития Приволжского федерального округа.

Автор делает акцент на целесообразности развития межмуниципального сотрудничества, реализуя право граждан на самостоятельное осуществление власти в рамках своих полномочий. Это право включает в себя право на сотрудничество, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими муниципальными единицами для осуществления задач, представляющих общий интерес. Реальный процесс межмуниципального сотрудничества на разных уровнях его развития и процесс согласования с регионами программ социально-экономического развития регионов необходимо синхронизировать, и согласовывать с реальными инвестиционными проектами в целом с программами социально-экономического развития Приволжского федерального округа. Более того, автор считает, что необходим новый Федеральный закон «О финансовых и экономических основах местного самоуправления».

**§3 Кластерная политика как стратегия регионального развития и укрепления Российского Федерализма**

В этом параграфе анализируются сложившиеся тенденции в российской модели федеративного устройства, выявляются ключевые проблемы, тормозящие эффективность их развития, а также выявляются возможные направления оптимизации отношений между центром и регионами в условиях развития российского федерализма. Современное состояние федеративных отношений и региональной политики в Российской Федерации характеризуется следующими тенденциями:

- активизация интеграционных процессов и упрочение государственной целостности;

- укрепление институтов государственной власти на федеральном уровне;

- поиск оптимальных форм децентрализации государственного управления;

- сочетание законодательного и договорного регулирования федеративных отношений;

- обеспечение комплексного экономического и социального развития страны и ее регионов;

- повышение ответственности региональных и местных органов власти за решение общественно значимых задач. Слово «кластер» пришло к нам из трудов английского экономиста Альфреда Маршалла, исследовавшего в конце ХIХ века индустриальные округа Великобритании. Но из сугубо теоретического оборота в практическую плоскость оно было переведено столетие спустя после того, как в конце 80-х годов ХХ века в Италии разразился кластерный бум, приведший производителей ширпотреба к прорыву на мировых рынках. Потом «кластерная революция» покатилась по Европе, на рубеже веков достигла Америки и вот сегодня, благодаря инициативе Правительства Самарской области, утверждается в России. Основой формирования современных производственных агломераций – кластеров – в Самарской области стали системообразующие отрасли: автомобилестроение, авиационно-космический комплекс, нефтехимия, а также инновационно-внедренческий сектор. Определим роль кластера в активизации инновационных процессов в регионе. По мнению М. Портера[[37]](#footnote-37), конкурентоспособность страны следует рассматривать через призму международной конкурентоспособности не отдельных ее фирм, а кластеров – объединений фирм различных отраслей, причем принципиальное значение имеет способность этих кластеров эффективно использовать внутренние ресурсы. Проанализировав конкурентные возможности более 100 отраслей в десяти странах, М. Портер пришел к выводу, что наиболее конкурентоспособные транснациональные компании обычно не разбросаны бессистемно по разным странам, а имеют тенденцию концентрироваться в одной стране, а иногда даже в одном регионе страны. Объяснение этого явления состоит в следующем, одна или несколько фирм, достигая конкурентоспособности на мировом рынке, распространяет свое положительное влияние на ближайшее окружение: поставщиков, потребителей и конкурентов. А успехи окружения, в свою очередь, оказывают влияние на дальнейший рост конкурентоспособности данной компании. В результате такого взаимовыгодного сотрудничества формируется «кластер» – сообщество фирм, тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга.

Выделяют три вида кластеров:

– региональные (регионально ограниченные объединения вокруг научного или промышленного центра);

– вертикальные (объединения внутри одного производственного процесса, например, цепочка «поставщик – производитель – сбытовик – клиент»);

– горизонтальные (объединение различных отраслей промышленности в один мегакластер, например, «химический кластер» или на еще более высоком уровне агрегации «агропромышленный кластер»). Главная особенность кластера – его инновационная ориентированность.

Рассмотрим преимущества кластерного подхода на региональном уровне.

Во-первых, региональные инновационно-промышленные кластеры имеют в своей основе сложившуюся устойчивую систему распространения новых технологий, знаний, продукции, так называемую технологическую сеть, которая опирается на совместную научную базу.

Во-вторых, предприятия кластера имеют дополнительные конкурентные преимущества за счет возможности осуществлять внутреннюю специализацию и стандартизацию, минимизировать затраты на внедрение инноваций.

В-третьих, важной особенностью инновационно-промышленных кластеров является наличие в их структуре гибких предпринимательских структур – малых предприятий, которые позволяют формировать инновационные точки роста экономики региона.

В-четвертых, региональные промышленные кластеры чрезвычайно важны для развития малого предпринимательства: они обеспечивают малым фирмам высокую степень специализации при обслуживании конкретной предпринимательской ниши, так как при этом облегчен доступ к капиталу промышленного предприятия, а также активно происходит обмен идеями и передача знаний от специалистов к предпринимателям. Инновационная система является динамичной, развивающейся частью социально-экономической системы и представляет собой совокупность элементов и процессов (подсистема) экономической системы, обеспечивающая быструю и адекватную реакцию на изменение внешних условий, в первую очередь изменений требований рынка. Кластерная политика оказывает влияние не только на функционирование самих организаций (экономическая эффективность), но и на тот регион, где развивается кластер (социальная эффективность). Известно множество определений кластера, приведем некоторые из них. Так, согласно М. Портеру, кластеры – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы государственного управления, инфраструктурные компании), действующих в определенных сферах и взаимодополняющих друг друга. Существует еще один подход к трактовке данного понятия, который предлагает рассматривать кластер как совокупность «4К»:

1. Концентрация – в пределах локальной территории.

2. Конкуренция – внутри кластера в борьбе за потребителя, за его завоевание и удержание.

3. Кооперация – в вовлечении родственных отраслей и местных институтов и поддержании конкурентоспособности своей продукции на внешнем рынке.

4. Конкурентоспособность – на рынке за счет высокой производительности, основанной на специализации и взаимодополнении участников. Отраслевой кластер – это неформальное сообщество отраслевых и смежных компаний на основе кооперационных и конкурентных связей, и отличающихся способностью взаимного усиления конкурентных преимуществ за счет синергетического эффекта. В данном случае синергетический эффект от взаимодействия организаций, входящих в этот кластер, достигается только за счет отрасли, т.к. именно она в этом случае выступает в качестве объединяющего фактора. Региональный кластер – это экономическая агломерация фирм, работающих с синергетических эффектом в одной или нескольких родственных отраслях хозяйства, образуя при этом между собой кооперационные и конкурентные связи.

Преимущества кластерного подхода как одного из методов повышения конкурентоспособности российской экономики становятся всё более очевидными. Ещё одним подтверждением этого стало то, что о необходимости применения в России кластерной модели в один день говорили Министр экономического развития и торговли РФ Герман Греф в деловом центре «Александр Хаус», профессор Гарвардской школы бизнеса Майкл Портер в Высшей школе экономики на лекции «О конкурентоспособности в России» и директор Национального института конкурентоспособности Юрий Рябченюк на семинаре «Роль кластеров в повышении конкурентоспособности региона». 4 октября 2006 г. Герман Греф на заседании круглого стола «Стратегический аудит России» заявил о необходимости адресной государственной поддержки кластеров и определения инструментов, которые российское правительство могло бы использовать для стимулирования создания кластеров. По мнению профессора Майкла Портера, для того чтобы преуспеть в глобальной экономике, необходимо от вертикально-интегрированных структур перейти к процессу интеграции в кластеры. Ю. Рябченюк на семинаре Совета по национальной конкурентоспособности на примере США, Германии, Франции, Канады, Австрии, Венгрии, Индии, Китая, стран Северной Европы рассказал о международном опыте развития кластеров и их роли в повышении конкурентоспособности стран и регионов. В ходе семинара были раскрыты понятия «кластер» и «кластерная политика», определены отличия кластерного подхода от территориального и отраслевого, приведены аргументы в пользу развития кластеров как эффективного инструмента повышения конкурентоспособности территорий. Ведущий семинара привёл примеры диагностики и создания кластеров в российских регионах, а также указал на ограничения, стоящие на пути реализации кластерных инициатив в России. Большое внимание было уделено роли органов власти, бизнеса, научно-академического сообщества и организаций по сотрудничеству в формировании и развитии кластеров. Мы уже говорили о роли новых подходов к созданию программ социально-экономического развития региона и взаимодействию в рамках частно-государственного партнерства с такими организациями, как «Опора России». Инициатива «Опоры России» в этом направлении заключается в создании на федеральном уровне промышленных зон, которые в том числе объединяли бы и предприятия малого и среднего бизнеса. Таким образом, предполагается перенять позитивный западный опыт обслуживания малыми предприятиями заказов крупных промышленных монстров. Само же развитие кластеров «Опора» предлагает сделать приоритетом региональной политики. Соответственно уже к октябрьскому заседанию Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при правительстве РФ должна быть готова внятная концепция развития кластеров. Этим загадочным словом назвали промышленные группы, которые, по идее, должны работать на национальную концепцию промышленного развития. Которой, кстати, пока так и нет. «Традиционно промышленная политика фокусировалась на поддержке развития крупнейших предприятий и отраслей, – говорится в письме Сергея Борисова премьеру. – Однако в эпоху постиндустриальной экономики ядром эффективного экономического развития выступают уже не крупнейшие предприятия или отрасли, а производственные кластеры – группы крупных, средних и малых предприятий, находящиеся на одной территории». Для выработки государственной политики поддержки промышленных кластеров «Опора» предлагает выявить ключевые факторы конкурентоспособности регионов и сконцентрировать государственную поддержку на развитии локальных инфраструктур: кадровых, финансовых, образовательных, информационных, бизнес-среды. Сергей Борисов уверен, что «задача развития кластеров как способа формирования новых типов ресурсов» не только спасет саму отечественную промышленность, но и сможет победить разрыв между регионами и центром. В этом он видит мощный инструмент развития малого бизнеса. **Министерство промышленности, инвестиционной и инновационной политики Республики Башкортостан** совместно с **Академией наук Башкортостана** разрабатывают План мероприятий по реализации кластерной политики республики. Документ под названием «**Кластерная политика Республики Башкортостан**», который одобрен **Советом по научно-технической и инновационной политике** при **Правительстве Республики Башкортостан**. Он обосновывает необходимость кластерной политики в республике, определяет предпосылки развития кластеров, этапы реализации и перспективы кластерных инициатив, системы мониторинга и оценки их реализации. Кластерная политика является новым эффективным инструментом повышения конкурентоспособности и диверсификации экономики, так как в условиях инновационной экономики кластеры создаются не столько по отраслевому, сколько по межотраслевому принципу. И направлены не столько на усиление сложившейся структуры регионального производства, сколько на проявление принципиально новых отраслей, формирование новых «конкурентных преимуществ», создание новой отраслевой конфигурации в регионе. Кластерная стратегия является сейчас в мире едва ли не самым модным инструментом государственной политики повышения конкурентоспособности. Ею всерьез заинтересовались и в России. В июле 2008 г. Самара стала местом проведения второго межрегионального экономического форума «Самарская инициатива: кластерная политика – основа инновационного развития национальной экономики».

Совет по национальной конкурентоспособности еще в октябре 2006г. проводил семинар на тему «Роль кластеров в развитии региона и повышении его конкурентоспособности. Международная и российская практика», на котором рассматривался вопрос: каким образом кластерная политика влияет на социально-экономическое развитие региона. В современной экономике, особенно в условиях глобализации, традиционное деление экономики на сектора или отрасли утрачивает мобильность. На первое место выходят кластеры – системы взаимосвязей фирм и организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей. Именно об этом говорил в своей программной речи на Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2009 года Президент РФ Дмитрий Медведев. Необходимость инновационного характера развития экономики подчёркивал и Владимир Путин, выступая 20 февраля 2009 года в Жуковском, причём применительно к авиационной отрасли. На первом межрегиональном экономическом форуме «Самарская инициатива: кластерная политика – основа инновационного развития национальной экономики» были определены проблемы, стоящие на пути реализации кластерного подхода в России, и пути их решения за счёт объединения усилий федеральных и региональных органов власти, бизнеса и экспертного сообщества. Было сформировано понимание, что кластерный подход – это не «волшебная палочка», а сложный, но эффективный инструмент повышения конкурентоспособности предприятий, отрасли и региона в целом. Инновационная система является динамичной, развивающейся частью социально-экономической системы и представляет собой совокупность элементов и процессов (подсистема) экономической системы, обеспечивающая быструю и адекватную реакцию на изменение внешних условий, в первую очередь изменений требований рынка. Кластерная политика оказывает влияние не только на функционирование самих организаций (экономическая эффективность), но и на тот регион, где развивается кластер (социальная эффективность). Сегодня кластерный подход рассматривается на федеральном уровне в качестве одного из инструментов интенсификации социально-экономического развития региональной экономики. В программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) отмечено, что формирование и развитие кластеров необходимо для перехода от малоэффективного выравнивания к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста. Реализация кластерной политики предполагает обеспечение эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей. Развитие социально-экономических связей в регионе может идти на всех уровнях, в том числе на уровне межмуниципального взаимодействия внутри региона. Субъектами межмуниципального сотрудничества выступают муниципальные образования всех типов, в лице соответствующих органов местного самоуправления. Это особенно касается кооперационных связей более высоких уровней – регионального, межрегионального, общероссийского. [[38]](#footnote-38) В принятой в 2006 г. правительством страны «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 гг.)» стратегической целью развития провозглашается «повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности страны». В документе указывается на необходимость перехода «от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста». В перечне механизмов решения этой задачи – формирование и развитие производственных кластеров. Феномен кластера как отраслевой агломерации на некоторой территории экономически взаимосвязанных предприятий известен со времен ремесленного производства. Однако только в последней четверти ХХ века промышленные кластеры начали рассматриваться как важный фактор экономического развития регионов. В настоящее время все более широкое признание находит точка зрения, что регионы, на территории которых складываются кластеры, становятся лидерами экономического развития. Такие регионы-лидеры определяют конкурентоспособность национальных экономик. Регионы, не имеющие кластеров, занимают ведомое экономическое положение. Исследование современных взглядов на кластеры как способы повышения конкурентоспособности экономики позволяет констатировать, что основоположником собственно кластерной теории в ее нынешнем понимании стал американский экономист, профессор Гарвардской школы бизнеса Майкл Портер. Он первым наиболее законченно концептуализировал феномен кластера и определил его как «сконцентрированную по географическому признаку группу взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, а также торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но вместе с тем ведущих совместную работу». Компании внутри кластера и связанные с ними организации характеризуются общностью деятельности, объединены географически и взаимодополняют друг друга. М. Портер не просто предложил новый термин для определения формы организации производства, а рассмотрел его как объект проведения государственной политики по повышению конкурентоспособности экономики. Именно этот аспект способствовал довольно быстрой популяризации кластеров не только в научных, но и административных кругах. В чем суть кластерной теории М. Портера? Она основывается на так называемых «детерминантах» (или факторах), формирующих конкурентоспособность экономики. Это:

1) факторные условия;

2) условия спроса;

3) родственные и поддерживающие отрасли;

4) стратегии фирм, их структура и соперничество.

М. Портер исходил из того, что конкурентоспособность государства в полной мере может проявляться только при развитости и активном взаимодействии (усиливающем влиянии) указанных факторов. Он изобразил детерминанты в виде ромба (модель «Даймонд»).

Однако конкурентоспособность экономики, как системы, находится в прямой зависимости от всех входящих в ее состав элементов. «Крест» в середине ромба указывает на взаимосвязь всех его составляющих, поддерживаемых административной и институциональной средами, которые непрерывно совершенствуются.

Кластеры представляют одну из вершин ромба – «родственные и поддерживающие отрасли». Они обеспечивают внедрение инноваций по линии комплектующих и технологического оборудования, что делает их более конкурентоспособными. Отличие кластера от других форм организации предприятий (например, от территориально-производственных комплексов) состоит прежде всего в наличии внутренней конкурентной среды и сильных конкурентных позиций на глобальном рынке. Следовательно, в кластерах формируется сложная комбинация конкуренции и кооперации. Они находятся как бы в разных плоскостях и дополняют друг друга, особенно в инновационных процессах. Взаимодействие с внутренним потребителем кластера «завязано» на конкуренции, с внешним, наоборот, – преимущественно на кооперации.

**Кластер** – это, прежде всего, форма сети, поскольку близкое расположение фирм и организаций обеспечивает наличие определенных общностей и повышает частоту и силу взаимодействия. Кроме того, хорошо функционирующие кластеры выходят за пределы иерархических сетей и превращаются в решетки многочисленных перекрывающихся и подвижных взаимосвязей между индивидуалами, фирмами и организациями. Эти взаимосвязи существуют на постоянной основе, постепенно смещаются, а часто расширяются и на родственные отрасли. Заметим, что термин «кластер» имеет две ярко выраженные составляющие – отраслевую и территориальную. Поэтому различают:

– промышленный кластер, под которым понимается группа родственных взаимосвязанных отраслей промышленности и сферы услуг, наиболее успешно специализирующихся в международном разделении труда;

– региональный (локальный) кластер, т. е. группу географически сконцентрированных компаний из одной или смежных отраслей и поддерживающих их институтов, которая производит схожую или взаимодополняющую продукцию и характеризуется наличием информационного обмена между фирмами-членами кластера и их сотрудниками, за счет которого повышается конкурентоспособность кластера в мировом хозяйстве.

Влияние кластеров на конкурентоспособность экономики происходит в трех направлениях. Среди важных преимуществ, создаваемых кластером, – доступность фирм и местных организаций внутри кластера к информации о маркетинге, технологиях, текущих потребностях покупателей, которая может быть лучше организована и требует меньших затрат, что позволяет компаниям работать более продуктивно и выходить на передовой уровень производительности. Возможность получения информации о потребителях вызывает расширение клиентской базы и рост масштабов производства. Участие в кластере предоставляет также преимущества в плане инноваций: доступ к новым технологиям, прогрессивным методам работы для осуществления поставок; возможность более адекватно и быстро реагировать на потребности покупателей. Многие новые виды бизнеса чаще возникают внутри существующих кластеров, чем изолированно от них. Объединение и сотрудничество в рамках кластерного образования может помочь разделить высокие затраты и риски инноваций между участниками сети, которые не под силу изолированной фирме. Снижение издержек на приобретение и распространение знаний и технологий становится возможным благодаря включению в состав объединения производителей знаний, кадровой миграции между участниками кластера и непрерывному обучению в результате реализации формальных и неформальных связей.

Для экономики государства, региона, отдельно взятой территории кластеры выполняют роль точек роста внутреннего рынка. Вслед за первым нередко образуются новые кластеры и конкурентоспособность страны (региона) в целом увеличивается.

Другим достоинством является возможность целенаправленной переориентации убыточных предприятий региона, предоставления адресных льгот определенным группам компаний, имеющим важное значение для экономики. В кластере обеспечивается прозрачность вклада предприятия в стоимость конечного продукта: оно становится понятным для инвестора, то есть удовлетворяет условиям инвестиционной привлекательности. Власти получают возможность регулирования инвестиционных потоков и оценки эффективности вложений на основе приоритетности развития региональных кластеров.

В отличие от обычных форм кооперационно-хозяйственных взаимодействий малого, среднего и крупного бизнеса, кластерные системы характеризуются следующими особенностями:

- наличие крупного предприятия – лидера, определяющего долговременную хозяйственную, инновационную и иную стратегию всей системы;

- территориальная локализация основной массы хозяйствующих субъектов – участников кластерной системы;

- устойчивость хозяйственных связей хозяйствующих субъектов – участников кластерной системы, доминирующее значение этих связей для большинства ее участников;

- долговременная координация взаимодействия участников системы в рамках ее производственных программ, инновационных процессов, основных систем управления, контроля качества и пр.

Каковы же предпосылки и условия для создания кластеров?

Изучение методологических подходов, передового зарубежного и отечественного опыта формирования производственных кластеров позволяет утверждать, что для осуществления этого процесса требуется ряд предпосылок:

1. Наличие совокупности предприятий, взаимодействующих в рамках бизнес-процессов, использующих конкурентные преимущества территории и ориентированных на динамично развивающиеся сегменты рынка.

2. Функционирование значительного числа малых и средних предприятий, использующих различные, но с некоторыми общими чертами технологии и/или специализирующихся на выпуске одного или нескольких видов изделий.

3. Наличие научных организаций с высокой предпринимательской культурой; квалифицированной рабочей силы; свободных производственных помещений и инфраструктуры, необходимых для организации бизнеса.

4. Хорошо развитая инфраструктура, поддерживающая промышленное развитие (технопарки, бизнес-инкубаторы, информационно-технические центры, промышленные зоны, инновационно-промышленные комплексы, агентства по развитию субконтрактных отношений).

5. Сильные торгово-промышленные палаты и эффективные профессиональные ассоциации, которые предоставляют компаниям возможность встречаться и обмениваться опытом.

6. Атмосфера доверия и творчества, являющаяся следствием тех взаимных преимуществ, которыми пользуются предприятия, расположенные на одной территории.

7. Политика региональных органов власти и управления, направленная на поддержку и развитие кластеров. Постоянное взаимодействие фирм внутри кластера способствует формальному и неформальному обмену знаниями и профессиональными навыками. А образование так называемой «критической массы» компаний в кластере служит стимулом для дальнейшего привлечения новых компаний, инвестиций, услуг и поставщиков, а также поддерживает процессы формирования собственных профессиональных кадров.

К позитивным условиям, влияющим на формирование кластеров, относятся прежде всего развитая технологическая культура и психологическая готовность к кооперации.

В то же время можно выделить ряд факторов, препятствующих развитию кластеров. Это:

а) низкое качество бизнес-климата и уровня развития инфраструктуры;

б) неадекватность образовательных и научно-исследовательских программ потребностям экономики;

в) слабые связи между производственным сектором, образовательными и научными организациями;

г) низкая эффективность отраслевых и профессиональных организаций;

д) широко используемый краткосрочный горизонт планирования, в то время как в случае кластерного управления реальные выгоды от развития кластера появляются не ранее чем через 5–7 лет. Роль органов власти состоит в том, чтобы поддерживать развитие позитивных факторов и способствовать преодолению препятствий, используя все возможные меры для улучшения общеэкономического климата в регионе. Несколько упрощая, можно сказать, что с помощью кластеров органы государственной власти и управления могут эффективнее использовать новые рыночные тенденции для социально-экономического развития региона. Кластерный подход предоставляет органам власти инструментарий эффективного взаимодействия с бизнесом, приводит к более глубокому пониманию его характерных показателей и тактических задач, дает возможность целенаправленного и мотивированного реального стратегического планирования ресурсов региона, развития территорий и повышения конкурентоспособности экономики.

Длинные цепочки производства добавленной стоимости увеличивают инвестиции в регионе и связанные с ними налоговые поступления. Использование кластерного подхода в управлении экономикой в целях повышения ее конкурентоспособности является приоритетным направлением экономической политики Вологодской области. Формирование ряда региональных кластеров для обеспечения устойчивого экономического роста предусматривается и так называемым «Планом Губернатора 2012».

Сложность и актуальность задач, стоящих перед правительством области, стали основанием для проведения в 2007 г. сотрудниками Вологодского научно- координационного центра ЦЭМИ РАН научно-исследовательской работы по теме: «Развитие производственных кластеров в регионе».

Изучение и анализ теоретико-методологических подходов, зарубежного и отечественного опыта позволило определить технологию формирования кластеров в регионе, предусматривающую три основных этапа.

На наш взгляд, принципиально важное значение имеет первый этап – предварительный, на котором определяется потенциал кластеризации и разрабатывается программа реализации кластерных проектов.

Задача второго этапа – активизация процессов кластеризации в регионе, подключение к этим процессам возможных участников. Для того чтобы процесс кластеризации реально начался, требуется инициатива властных структур региона. Действия властей должны быть направлены прежде всего на формирование координационного центра с целью планирования и реализации кластерных проектов, лоббирования интересов их участников, разрешения внутренних конфликтов, координации деятельности, содействия развитию.

Кластер предполагает взаимодействие различных структур и организаций, поэтому членами координационного совета могут стать все заинтересованные в его создании и развитии лица: представители местных органов власти, различных объединений и союзов предпринимателей, крупных компаний и образовательных учреждений региона.

Принципиальная схема взаимодействий в региональном производственном кластере представлена.

Итак, условно участников кластера можно разделить на три группы:

1) Министерства федерального правительства, региональные органы власти и управления и Координационный совет кластера – участники, которые оказывают косвенное воздействие на функционирование кластера и роль которых заключается в координации и регулировании его деятельности.

2) Предприятия – производители ключевых товаров/услуг кластера. Они объединены между собой как вертикальными (цепи покупок и продаж), так и горизонтальными (дополнительные изделия и услуги, использование подобных специализированных затрат, технологий или институтов и др.) связями.

3) Организации, обслуживающие предприятия – производителей ключевых товаров/услуг кластера. Данные организации не принимают непосредственного участия в производстве ключевых товаров/услуг кластера, однако их наличие оказывает значительное влияние на его развитие.

Необходимо развивать и коммуникации между основными участниками кластера. Основой для формирования кластеров является возможность и/или необходимость совместного использования многими хозяйствующими субъектами одного или нескольких объединяющих факторов, таких как: базовая технология, каналы маркетингового продвижения продукции, система подготовки кадров, система генерации ноу-хау, относящихся к единому продуктовому направлению. Итогом основного этапа является реализация программы развития, а следовательно, создание в регионе кластеров.

На завершающем этапе выполняется оценка функционирования кластеров на основе показателей, характеризующих экономическое развитие. По результатам оценки осуществляется корректировка программы развития кластеров, проводятся необходимые изменения в их деятельности.

Однако, чтобы кластеры стали действенным механизмом роста конкурентоспособности региональной экономики, необходимо активизировать работу в этом направлении как со стороны правительственных и предпринимательских структур, так и организаций, обеспечивающих информационное и методическое обслуживание.

Функции по обеспечению инициирования разработки стратегий развития кластеров, содействию их организационному развитию и основному объему финансовой поддержки кластерных инициатив будут реализовываться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В результате разработки стратегий развития кластеров, осуществляемой на региональном и муниципальном уровнях, будет обеспечена возможность эффективного и адекватного учета приоритетов развития кластеров в рамках реализации региональных и муниципальных стратегий и программ социально-экономического развития, включая проекты развития транспортной и инженерной инфраструктуры, жилищного строительства, а также реализации мер в области поддержки малого и среднего предпринимательства, инновационной и технологической политики, образовательной политики, политики привлечения инвестиций, политики развития экспорта, развития отраслей экономики.

Развитие территориальных кластеров в России является одним из условий повышения конкурентоспособности отечественной экономики и интенсификации механизмов частно- государственного партнерства.

Территориальные кластеры (далее – кластеры) – объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривается создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров в европейской и азиатской части России.

К настоящему времени использование кластерного подхода уже заняло одно из ключевых мест в стратегиях социально-экономического развития ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ряд проектов развития территориальных кластеров реализуется в инициативном порядке.

На федеральном уровне сформирован ряд механизмов, позволяющих обеспечить гибкое финансирование мероприятий по развитию кластеров.

Так, в соответствии с Правилами предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 г. № 249, на конкурсной основе осуществляется предоставление субсидий субъектам Российской Федерации на финансирование мероприятий, предусмотренных в соответствующей региональной программе. Данный механизм создает возможности для максимально гибкого использования финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в целях реализации широкого спектра кластерных проектов. Благоприятные возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала особых экономических зон технико-внедренческого, промышленно-производственного, туристско-рекреационного и портового типа, создаваемых в соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах» от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ, а также технопарков, создание государственной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. № 328-р.

Предпосылки для образования новых территориально-производственных кластеров создаются также в рамках реализации проектов «промышленной сборки», осуществляемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2005г. № 166.

Дополнительные предпосылки к развитию кластеров на базе наукоградов обеспечиваются в рамках предоставления финансовой поддержки на строительство инновационной, социальной и инженерной инфраструктуры, осуществляемой из средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

Кроме того, эффективные механизмы финансирования проектов развития кластеров сформированы в результате образования и деятельности ряда институтов развития, включая Инвестиционный фонд Российской Федерации, государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

В то же время, стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть проектов развития кластеров. По ряду приоритетных направлений кластерной политики работы еще не начаты:

* не созданы механизмы методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки развития кластеров;
* отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики;
* ограничен набор инструментов финансовой поддержки кластерных проектов из бюджетных источников.

Необходимо повысить эффективность использования потенциала развития кластеров как одного из приоритетных направлений повышения конкурентоспособности и диверсификации экономики. Для этой цели были разработаны Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации.

На официальном сайте комитета www.severcom.ru в апреле-мае 2007 года была проведена Интернет – конференция «Инновационное развитие экономики Севера: проблемы и перспективы».

Данные рекомендации, подготовленные в рамках реализации Программы канадско-российского сотрудничества в области развития Северных территорий (NORDEP) являются логичным продолжением работы Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р, одним из путей мобилизации ресурсов в регионах для динамичного экономического роста, повышения конкурентоспособности и диверсификации региональной экономики определено развитие производственных кластеров.

В настоящий момент завершена разработка проекта Концепции кластерной политики в Российской Федерации и предполагается проведение экспериментов по реализации мер кластерной политики на региональном и муниципальном уровнях.

В Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации даны ряд определений. Автор рассматривает нормативные документы, такие как «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации»[[39]](#footnote-39), в которых даются определения ключевых понятий. Кластер – группа однородных взаимосвязанных экономических объектов (корпораций, отраслей или предприятий). Региональный кластер – сетевая структура, которая включает представителей власти, бизнес-сообщества, организации гражданского общества в регионе, сплоченных вокруг ядра конкурентоспособной экономической деятельности.

Кластерная политика – мероприятия, проводимые муниципальными и государственными органами власти по созданию и поддержке развития кластеров на определенных территориях. Включает в себя меры нормативного правового обеспечения, инвестиционные, финансово-бюджетные механизмы, информационную поддержку.

Целями кластерной политики является повышение конкурентоспособности и инновационного потенциала предприятий и отдельных отраслей, развитие малого и среднего бизнеса и содействие диверсификации национальной экономики через стимулирование и развитие региональных отраслевых кластеров.[[40]](#footnote-40)

Под кластерной инициативой понимаются скоординированные действия, направленные на повышение конкурентоспособности и роста регионального отраслевого кластера с вовлечением и непосредственным участием ключевых участников кластера: компаний, ассоциаций, образовательных учреждений и др.

Кластерные инициативы представляют собой новый проектно ориентированный подход для стимулирования кластеров и являются специфическим инструментом кластерной политики на федеральном и региональном уровнях.

Основной задачей органов федеральной исполнительной власти в сфере кластерной политики на Севере России является стимулирование и поддержка создания и реализации кластерных инициатив в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации. Для достижения поставленной задачи органы федеральной исполнительной власти в пределах своей компетенции должны осуществлять следующие функции:

* информационно-аналитическая поддержка реализации кластерной политики;
* разработка общей стратегии, включая мотивы, цели, задачи и направления политики развития кластеров;
* использование существующих инструментов и мероприятий экономической политики для реализации кластерных инициатив в северных субъектах Российской Федерации;
* интеграция принципов кластерной политики в деятельность отдельных министерств и ведомств, ответственных за экономическое и социальное развитие регионов Севера России;
* конкурсная поддержка комплексных инициатив по развитию кластеров на региональном уровне;
* содействие развитию международного сотрудничества в сфере кластерной политики;
* В качестве концептуальной поддержки развития кластерной политики в Российской Федерации на федеральном уровне должна быть разработана и утверждена концепция развития кластерной политики, в которой должны быть прописаны мотивы, цели, задачи и направления политики развития кластеров.
* В целях обеспечения реализации концепции кластерной политики должен быть разработан план действий на ближайшую перспективу по реализации ее положений.

Для целей поддержки развития отдельных кластерных инициатив в Концепции кластерной политики должна быть предусмотрена возможность применения существующих на федеральном уровне инструментов и мероприятий экономической политики. В этой связи можно выделить 5 ключевых направлений их применения:

* Развитие инновационного потенциала, предусматривающее осуществление финансовой поддержки НИОКР, создание научных и технологических парков, центров трансферта технологий, инновационных баз данных, содействие в коммерциализации НИОКР.
* Развитие человеческого капитала, предусматривающее мероприятия по повышению качества образования по профилю кластера, программы повышения квалификации, стимулирование притока специалистов из других регионов и из-за рубежа.
* Поддержка бизнес-инициатив, предусматривающая создание бизнес-инкубаторов по профилю кластера, венчурных фондов, содействие доступу к кредитным ресурсам, предоставление в лизинг оборудования на льготных условиях, определенные налоговые преференции, предоставление льгот по использованию государственного имущества, упрощение процедур регистрации компаний, снижение административных барьеров.
* Поддержка экспансии продукции кластера на международных рынках, включающая программы поддержки экспорта, сертификации продукции по международным стандартам, содействие в проведении маркетинговых исследований, поддержка участия (или организация) в соответствующих выставках и ярмарках.
* Развитие инфраструктуры кластера, предусматривающее финансирование проектов по развитию транспортной и инженерной инфраструктуры, связи и телекоммуникаций.

С точки зрения ресурсного обеспечения реализации кластерной политики органов федеральной исполнительной власти могут быть использованы механизмы финансирования мероприятий за счет бюджетных средств, такие как:

* федеральные и ведомственные целевые программы,
* федеральные адресные инвестиционные программы,
* НИОКР,
* средства Инвестиционного фонда Российской Федерации,
* средства Банка развития и внешнеэкономической деятельности,
* средства, выделяемые на создание особых экономических зон и технопарков,
* средства венчурных фондов,
* средства, выделяемые на реализацию национальных проектов,
* средства программ развития малого предпринимательства,
* средства Фонда регионального развития.

Кластерная политика региональной власти на примере Северных регионов Российской Федерации призвана нейтрализовать издержки узкого корпоративного подхода, опасного для целей устойчивого развития северных регионов России[[41]](#footnote-41). Можно выделить четыре группы задач властей северных регионов в сфере кластерной политики: координационная, институциональная, инфраструктурная, кадровая. Это означает, что региональные органы государственной власти должны выполнять функцию эффективного коммуникатора, лидера кластерной сети. В этой связи деятельность региональных администраций сводится к эффективному согласованию интересов всех участников регионального кластера, созданию условий и непосредственному объединению фрагментов региональной экономики вокруг ключевой конкурентоспособной деятельности.

В рамках задачи координации и информационно-аналитического сопровождения региональных кластерных инициатив должны быть реализованы следующие мероприятия:

1) Создание агентств (корпораций) регионального развития;

2) Создание системы консультаций и услуг для предприятий-резидентов кластера;

3) Создание системы мониторинга и оценки реализации кластерных инициатив.

Ключевым мероприятием координации региональных кластерных инициатив является формирование агентств регионального развития – организационных структур, координирующих реализацию стратегий и программ в целом, а также осуществляющих оперативное управление ключевыми проектами. Для данных структур необходимо разработать пакет регулирующих документов, определяющих их статус и полномочия, а также систему взаимодействия с основными субъектами региональной экономики.

Основными сферами деятельности агентств (корпораций) регионального развития являются следующие:

* Консолидация и координация взаимодействия участников региональных кластерных инициатив;
* Содействие привлечению внешних инвестиций и новых участников в региональные кластерные инициативы;
* Оперативное консультативное сопровождение проектов и инвесторов;
* Координация реализации кластерных проектов с органами государственной власти всех уровней и с профильными организациями в России и за рубежом;
* Распространение лучших практик реализации кластерных инициатив;
* Обеспечение потребностей региональных кластеров в трудовых ресурсах;
* Развитие уровня компетенции участников региональных кластерных инициатив.

В целях эффективной реализации региональных кластерных инициатив должна быть создана система консультаций и услуг для предприятий-резидентов кластера. Данная система должна быть ориентирована, прежде всего, на предоставление маркетинговой поддержки компаний, оказание информационных услуг в части регионального законодательства для предприятий и инвесторов, а также на экспертную поддержку развивающимся и вновь открывающимся фирмам.

Формирование данной системы требует переоценки существующих организационных структур органов государственного управления, привлечения сторонних консалтинговых компаний, а также развития новых компетенций региональных администраций, в том числе:

* Осуществление маркетинговой поддержки компаний;
* Развитие и укрепление сетевых структур и деловых контактов в целях сбора и своевременного предоставления деловой и экономической информации;
* Разработка и поддержка web-сайтов для распространения необходимой информации среди представителей деловых кругов;
* Предоставление статистических данных и информации широким деловым кругам;
* Предоставление информации и услуг в целях оказания содействия развитию и расширению предприятий малого и среднего бизнеса;
* Внедрение принципа «единого окна» в предоставлении бизнес-информации;
* Предоставление отчетности об эффективности и перспективах местной экономики для содействия бизнес-планированию предприятий малого, среднего и крупного бизнеса.

Для эффективной реализация кластерной политики требуется создание адекватной системы мониторинга и оценки реализации кластерных инициатив. Важным условием функционирования систем мониторинга должна быть их непрерывность, т.е. возможность в реальном времени отслеживать рост и барьеры, препятствующие развитию кластеров.

В мировой практике не существует общепринятых критериев оценки эффективности развития кластеров. Существуют «универсальные» методики оценки, основанные на подходе М.Портера (модель производительности кластерных инициатив, отчет о конкурентоспособности кластера).

Можно предложить набор косвенных параметров, которые в своей совокупности могут дать представление об успешности того или иного кластера и необходимых усилиях органов государственной власти и местного самоуправления по снижению негативных барьеров:

1. Влияние кластера на региональную экономику. Данную группу характеризуют показатели роста добавленной стоимости на уровне компании, кластера и сектора, показатель доли предприятий кластера в ВРП, объем налоговых поступлений от резидентов кластера, показатель уровня занятости населения (% занятых в кластере);
2. Уровень развития человеческого капитала. Данную группу характеризуют такие показатели, как уровень производительности труда, количество человек вовлеченных в деятельность кластера через участие в программах проф. подготовки, количество дипломированных специалистов привлеченных в кластер, количество программ сотрудничества бизнеса и университетов в области подготовки специалистов для нужд кластера, количество практикантов и учащихся, вовлеченных в кластер;
3. Близость к поставщикам. Данную группу характеризуют показатели, связанные с анализом качества поставок, количеством поставщиков 1-го, 2-го, 3-го ряда, оценкой фактических поставщиков;
4. Доступность капитала. Данную группу могут характеризовать показатели объемов привлеченных инвестиций, объемов привлеченных венчурных средств, оценки участия банков в деятельности кластера, объемов государственных и частных инвестиций в развитие инфраструктуры, количества выделенных грантов;
5. Рост сектора услуг характеризуют показатели объемов работ, переданных на аутсорсинг (в финансовом выражении), количество привлеченных консультантов, количество компаний предоставляющих продукцию и услуги для нужд кластера;
6. Уровень развития внешних связей могут характеризовать такие показатели как число совместных предприятий, промышленных союзов, маркетинговых консорциумов, число внешних обменов и др.;
7. Уровень социальной активности. Данную группу могут характеризовать такие показатели как количество профессиональных, деловых и торговых ассоциаций, количество участников в каждой, уровень активности ассоциаций, анализ их взаимодействия;
8. Качество делового климата. Данная группа характеризуется показателями количества вновь открытых предприятий в кластере, количества компаний, вовлеченных в кластер, интегральной оценки индивидуальных опросов предприятий-участников кластера об их деятельности за оцениваемый период и среднесрочных ожиданиях;
9. Развитие инноваций в кластере характеризуют показатели объемов средств, вовлеченных из государственных и частных источников в НИОКРы в рамках кластера, количества патентов, зарегистрированных компаниями-участниками кластера, объемов инвестиций в новые технологии, количества новых продуктов, выпущенных предприятиями кластера;
10. Уровень конкурентоспособности резидентов кластера оценивается исходя из количества сделок, заключенных резидентами кластера, объемов экспорта продукции кластера, объемов продаж продукции резидентов кластера за пределами региона, объемов операций с иностранной валютой.

Такой подход предусматривает формирование эффективной среды для деятельности участников региональных кластерных инициатив. Должны быть разработаны инструменты по формированию и длительному поддержанию особой творческой атмосферы конкуренции и партнерства между участниками кластера. В вопросах регламента деятельности корпоративных структур речь идет не просто о системе договоров, но об активном поощрении инновационного развития и модернизации внутри корпоративных структур регионального кластера, поощрение компаний к развитию креативности даже в условиях, когда внешних стимулов к этому у них не возникает (высокие мировые цены и др.). Задачей государственной власти субъектов Российской Федерации является создание условий, в которых участники кластера должны конкурировать за кадры, лицензии, квоты, используя для этого весь спектр инструментов, вплоть до самых активных. Среди необходимых мероприятий достижения поставленной задачи можно выделить следующие:

* формирование региональных планов действий по развитию частно-государственного партнерства;
* создание конкурентоспособного в сравнении с другими регионами налогового режима, развитие региональной системы льгот и преференций для компаний-резидентов кластеров;
* развитие особых экономических зон (в т.ч. регионального уровня), технопарков, центров передового опыта, бизнес-инкубаторов и их поддержка;
* развитие регионального брендинга;
* развитие промышленного дизайна;
* реализация программ поддержки малого предпринимательства (в т.ч. формирование региональных фондов поддержки предпринимательства);
* разработка системы гарантий и компенсаций процентных ставок по бизнес кредитам;
* содействие внедрению международных стандартов корпоративного управления;
* формирование и реализация программ привлечения бизнеса в региональные кластеры;
* формирование центров (отделов) трансферта технологий при ведущих университетах, научно-исследовательских институтах;
* создание фондов инновационного развития (выдача грантов на исследования, помощь в получении венчурного финансирования);
* реализация программ и проектов трансферта технологий в региональные кластеры.

Необходима модернизация объектов инфраструктуры, обеспечивающих устойчивое развитие существующих и стимулирование появления новых кластерных инициатив. В рамках данного направления задачей государственной власти субъектов Российской Федерации является актуализация ключевых инфраструктур региона, в том числе:

* повышение эффективности и развитие университетов, научно-исследовательских институтов и технико-исследовательских организаций;
* повышение адекватности и развитие транспортной инфраструктуры;
* повышение адекватности и надежности энергетической инфраструктуры;
* развитие инженерной инфраструктуры;
* развитие финансовой инфраструктуры (в т.ч. содействие формированию эффективной банковской системы, фондового рынка, институтов коллективного инвестирования, развитие лизинга и факторинга, обеспечение доступа компаний к рисковому и венчурному капиталу, развитие услуг по мультивалютной конвертации, создание системы конкурсных грантов и т.д.);
* развитие телекоммуникационной инфраструктуры (включая развитие широкополосного доступа, содействие диверсификации услуг и видов связи);
* обеспечение доступа к земле и коммерческой недвижимости (например, создание промышленных парков);
* развитие социальной инфраструктуры.

Рассмотрим формирование эффективной системы привлечения, подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для нужд региональных кластеров. В рамках данного направления ключевой задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации является улучшение качества местных человеческих ресурсов, привлечении квалифицированных специалистов из других регионов и стран для укрепления конкурентного потенциала региональных кластеров. Длительное поддержание конкурентоспособности кластера возможно только через непрерывный инновационный процесс, который опирается на квалифицированные кадры. Чаще всего успех кластера базируется на специфическом знании о его специфике, которое не всегда может быть передано целиком формальным образом через письменные и электронные источники информации (только частично, с неизбежными потерями). Во многом оно привязано к эксперту – его носителю. В этой связи необходима поддержка местных научных школ и местных кадров специалистов, которые сохраняют специфическое знание о свойствах кластерных природных ресурсов.

Кадровая задача решается инструментами, предусмотренными в региональной политике занятости, образовательной политике, политике в области малого предпринимательства, иммиграционной – в той части, которая затрагивает развитие региональных кластеров. Исключительно важны мероприятия власти по созданию региональной инновационной системы, которые содействуют повышению интеллектуальности развития кластера, напрямую связаны с укреплением кластерного сообщества квалифицированными кадрами.

Среди инструментов управления человеческими ресурсами применительно к развитию региональных кластеров особое внимание следует сосредоточить на следующих направлениях:

* повышение адекватности и качества образовательных программ (для кластеров) в средних и высших профессиональных учебных заведениях (например, через создание отраслевых стандартов);
* создание специализированных программ повышения квалификации;
* организация студенческой практики на предприятиях кластера;
* формирование и реализация программ привлечения трудовых ресурсов (в т.ч. из-за рубежа);
* обеспечение тесного взаимодействия отраслевой и вузовской науки со специалистами предприятий кластеров;
* формирование доступного качества жизни (включая содействие развитию рынка доступного жилья, развитию системы здравоохранения и развитию инфраструктуры развлечений и досуга).

С точки зрения ресурсного обеспечения реализации кластерной политики органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут быть использованы механизмы финансирования мероприятий за счет бюджетных средств, такие как:

* средства региональных программ и стратегий социально-экономического развития;
* средства региональных программ и стратегий развития отраслей и секторов;
* средства региональных бюджетных фондов;
* средства региональных инвестиционных фондов;
* средства, выделяемые на финансирование региональных особых экономических зон и технопарков;
* средства региональных венчурных фондов.

Основные приоритеты кластерной политики на уровне муниципальных образований – координация усилий членов, задействованных в многозвенной цепочке производства и потребления продукции; расширение перечня и стандартизация качества выпускаемой продукции, расширение рынков сбыта, осуществление полного цикла производства и реализации продукции вплоть до конечного потребителя, повышение общего уровня профессиональных навыков персонала фирм, входящих в кластер, представление и защита экономических, правовых и имущественных интересов членов кластера; создание условий для саморазвития кластеров (развитие инфраструктуры, высшего и профессионального образования, ассоциаций предпринимателей) и др.

Целью органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации должно являться повышение конкурентоспособности местных предприятий. Для достижения поставленной цели усилия органов местного самоуправления в пределах своей компетенции должны быть направлены на систематическую реализацию следующих задач:

* вовлечение местных кластерных инициатив в региональные кластеры;
* информационно-аналитическая поддержка местных кластерных инициатив;
* нормативно-правовая поддержка местных кластерных инициатив;
* административная поддержка местных кластерных инициатив;
* налогово-бюджетная поддержка местных кластерных инициатив;
* денежно-кредитная поддержка местных кластерных инициатив;
* инвестиционная поддержка местных кластерных инициатив;
* развитие инновационной составляющей местных кластерных инициатив;
* развитие инфраструктуры;
* развитие и привлечение трудовых ресурсов.

Основными направлениями кластерной политики на уровне муниципальных образований могут быть:

* 1. Создание кластеров муниципальных предприятий;
  2. Разработка проектов создания кластеров предприятий различных отраслей, продукция которых будет конкурентоспособна на местном, региональном, национальном и глобальном рынках. Информирование инвесторов и оказание содействия в развитии кластера – административными и иными имеющимися ресурсами;
  3. Создание привлекательных условий для саморазвития кластеров (развитие инфраструктуры, высшего и профессионального образования, ассоциаций предпринимателей и др.);
  4. Создание социальных кластеров (для повышения занятости в группах риска, решения социальных проблем, сохранения традиционной культуры и промыслов);
  5. Создание экологических кластеров (групп экологических предприятий).

Для разработки и реализации кластерной политики в муниципалитетах необходимы специалисты по кластерному развитию, а взаимодействие муниципалитета и бизнеса может быть организовано через муниципальное агентство развития.

Основными специфичными проблемами в разработке и реализации кластерной политики на уровне северных муниципальных образований в России являются:

* проблема «размытых» или «спорных» прав собственности;
* проблема недостаточности финансовых ресурсов;
* проблема управленческой и финансовой зависимости от региональных органов власти и представителей крупных корпораций;
* проблема нехватки высококвалифицированных специалистов;
* проблема недостаточной ответственности перед населением и малым бизнесом муниципалитета.

Решение перечисленных проблем должно содействовать активизации кластерной политики муниципальных образований.

В этой связи, должны быть разработаны соответствующие инициативы, направленные на решение острых проблем и использование возможностей, являющихся общими для муниципальных кластеров.

С точки зрения ресурсного обеспечения реализации кластерной политики муниципальных органов самоуправления могут быть использованы механизмы финансирования мероприятий за счет бюджетных средств, такие как:

1. средства программ и стратегий социально-экономического развития муниципальных образований;
2. средства районных фондов финансовой поддержки поселений;
3. средства программ развития малого и среднего бизнеса.

региональный самарский федерализм самоуправление

Таблица 5 Три уровня поддержки реализации кластерных инициатив

|  |  |
| --- | --- |
| Три группы инструментов | Примеры инструментов по развитию кластеров |
| Повышение конкурентоспособности компаний кластера на внешних рынках | |
| Конкурентоспособность компаний | * Содействие в приобретении коллективной рыночной информации для группы компаний * Развитие экспортных возможностей для группы компаний в кластере (например, экспортные консорциумы); * Сертификации по международным стандартам качества (например, ISO, GMP, CMM и др.); * Совершенствование производственного процесса и операций (например, содействие в приобретении нового производственного оборудования); * Повышение качества продукции и услуг; * Разработка новых продуктов и услуг. |
| Развитие сотрудничества внутри кластера | |
| Развитие связей и взаимодействия (внутренние связи и внешние связи) | * Развитие связей на уровне системы поставщиков (например, инструменты субконтрактации); * Развитие связей на уровне НИОКР, коммерциализации и образовательных программ; * Развитие международных связей кластера; * Содействие в координации усилий участников по развитию кластера; * Создание специализированной кластерной ассоциации. |
| Повышение качества бизнес-окружения для развития кластера | |
| Человеческие  ресурсы | * Повышение адекватности и качества образовательных программ (для кластера) в средних и высших профессиональных учебных заведениях (например, через создание отраслевых стандартов); * Создание специализированных программ повышения квалификации; Организация студенческой практики на предприятиях кластера; * Формирование и реализация программ привлечения трудовых ресурсов |
| НИОКР и коммерциализация | * Развитие доступа со стороны компаний кластера к результатам НИОКР и экспертизе (например, консультационные услуги); * Содействие созданию отделов и программ передачи технологий в структурах университетов, научно-исследовательских институтов; * Реализация совместных НИОКР; * Содействие в коммерциализации НИОКР; * Предоставление помещений для новых компаний (например, бизнес-инкубаторы); * Развитие технопарков, центров передового опыта, бизнес-инкубаторов и их поддержка, * Защита интеллектуальной собственности |
| Инфраструктура | * Повышение эффективности и развитие университетов, научно-исследовательских институтов и технико-исследовательских организаций; * Повышение адекватности и развитие транспортной инфраструктуры; * Повышение адекватности и надежности энергетической инфраструктуры; * Развитие инженерной инфраструктуры; * Развитие телекоммуникационной инфраструктуры (включая развитие широкополосного доступа, содействие диверсификации услуг и видов связи); * Доступ к земле и коммерческой недвижимости (например, создание промышленных парков). |
| Финансовые ресурсы | * Доступ к рисковому капиталу; * Доступ к финансовым ресурсам для малых и средних компаний; * Доступ к венчурному капиталу; * Развитие системы банков и инвестиционных фондов; * Развитие системы конкурсных грантов; * Развитие лизинга и факторинга. |
| Деловой климат | * Темпы роста экономики региона; * Создание и реализация программ привлечения компаний; * Упрощение процедуры регистрации компаний; * Снижение административных барьеров; * Формирование и реализация программ преференций и льгот для компаний-участников кластера. |
| Качество жизни | * Содействие развитию рынка доступного жилья; * Развитие системы здравоохранения; * Развитие инфраструктуры развлечений и досуга; * Личная безопасность. |

Таблица 6 Влияние принципов кластерного подхода на ключевые параметры региональной политики

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид политики | Традиционный подход | Новый подход | Характеристика кластерной программы |
| Региональная политика | Перераспределение от ведущих регионов в отстающие | Создание конкурентоспособных регионов посредством объединения местных «игроков» и активов | - Основная цель – отстающие регионы  - Упор делается на небольшие компании в противоположность крупным, если не явно, то по факту  - Широкий подход к целям сектора, в том числе и инновационным  - Упор на взаимодействие «игроков» |
| Научно-техническая политика | Финансирование отдельных, односекторных проектов | Финансирование совместных исследований, включающее в себя связи с промышленностью и коммерциализацией | - Упор на высокие технологии  - Использование и укрепление территориальных воздействий на инвестиции в исследования  - Продвижение совместных исследований и инструментов для поддержки коммерциализации  - Работа как с крупными, так и с небольшими компаниями; возможна поддержка дочерних и новых проектов |
| Промышленная политика | Субсидии ведущим компаниям | Поддержка распространённых нужд групп компаний, осваивание технологий (особенно в отношении малого бизнеса) | Программы часто выбирают один из следующих подходов:  - Работа с компаниями, отвечающими за национальный рост  - Поддержка отраслей, переживающих переход и потерю занятости  - Помощь небольшим компаниям в преодолении барьеров роста и осваивания технологий |

В данном случае синергетический эффект от взаимодействия организаций, входящих в такой кластер, достигается уже за счет возникающей региональной связи: все предприятия региона взаимодействуют на основе конкурентно-партнерских отношений ради достижения общей цели – развитие региона в целом как кластера. При этом все субъекты хозяйствования находятся в равных условиях для осуществления своей деятельности: одна территория, одно законодательство. Вопрос инновационного развития всего кластера за счет включения в его структуру инновационных инфраструктурных элементов в настоящее время стоит весьма остро не только в нашей стране, но во всем мире. Это объясняется тем, что методологии проведения подобных мероприятия на сегодняшний день только начинает приобретать четкие контуры.

На основе анализа существующего практического опыта по кластеризации отдельных регионов, была разработана методика проведения алгоритма по инновационному организационно-проектному развитию отраслевого/регионального кластера, суть которой заключается в выполнения ряда последовательных мероприятий:

1 этап: Подготовительные работы, предполагающие:

- анализ региона или отрасли на вопрос актуальности проведения мероприятий по их инновационному организационно-проектному развитию

- составление заказчиком (Администрацией) технического задания (ТЗ) на разработку программы по инновационному организационно-проектному развитию отраслевого/регионального кластера

- ознакомление с действующим законодательством в области поддержки инновационной деятельности в регионе/отрасли

2 этап: Анализ отраслевого/регионального кластера, включающий:

- доказательство того, что выделенный кластер действительно отвечает всем требованиям отраслевого/регионального кластера;

- проведение кластеризации (выделение в кластере подкластеров) и составление по ее результатам карты отраслевого/регионального кластера;

- составление анкет и проведение по ним анкетирования субъектов хозяйствования, входящих в выделенные подкластеры.

3 этап: Обработка результатов анализа отраслевого/регионального кластера:

- определение целей, задач и функций администрации кластера в целом, и подкластера в частности

- установление взаимосвязи кластера с выделенными подкластерами при помощи инновационных инфраструктурных элементов уровня администраций кластера и выделенных подкластеров (выработка и обоснование конкретных инновационных инфраструктурных элементов кластера и подкластеров)

### Проведение кластеризации региона/отрасли и построение

### карты всего кластера

Кластеризацию региона мы проводить исходя из следующих соображений:

1. Подкластеры выделяем исходя из вида деятельности субъекта хозяйствования.

2. Выделяемые подкластеры должны удовлетворять всем характерным признакам кластера: однородность, наличие кооперационных связей и синергетического эффекта.

3. Выделенные подкластеры взаимодействуют друг с другом, образуя инновационную цепочку.

4. При необходимости выделяем подподкластеры, исходя из уровня деятельности (качества предоставляемых услуг).

5. Выделяемые подподкластеры также должны удовлетворять всем характерным признакам кластера: однородность, наличие кооперационных связей и синергетического эффекта.

Карта кластера представляет собой обобщение уже полученных результатов по кластеризации с указанием места и роли администраций кластера и подкластеров.

На данном рисунке показаны 4 подкластера: подкластер образовательных учреждений, подкласетр НИИ, подкластер предприятий малого и среднего бизнеса, подкластер промышленных предприятий. На практике подкластеры пересекаются, накладываются друг на друга и т.п., но для наглядности в данном пособие мы изобразили их изолированными друг от друга. При этом все 4 подкластера взаимодействуют друг с другом через свои администрации, а контролирует и направляет их деятельность администрация кластера. Также на карте, показано, что в каждом подкластере соседствуют несколько взаимодополняющих друг друга предприятий, организаций или учреждений (условные подподкластеры 1 и 2).

Постулаты формирования инновационных инфраструктурных элементов в региональных и (или) отраслевых кластерахНа основе изложенной выше методологии можно сформулировать следующие постулаты формирования инновационных инфраструктурных элементов в региональных и (или) отраслевых кластерах:

1. В регионе/отрасли присутствуют все предпосылки для формирования кластерной модели функционирования и инновационной деятельности субъектов хозяйствования, а именно создана инновационная среда, предполагающая обучение по вопросам инноватики, регулярное проведение региональных или областных конкурсов инновационных проектов, а также инфраструктурное сопровождение.

2. Взаимодействие между подкластерами осуществляется за счет 4-х администраций подкластеров под руководством администрации кластера.

3. Инновационные инфраструктурные элементы формируем двух типов:

- внешние (уровня администрации кластера), которые выбираем из уже известных во всем мире инфраструктур – технопарки, инкубаторы, промышленные зоны и т.п.

- внутренние (уровня администрации подкластера), которые формируем по принципу аутсерсинга – выноса из субъектов хозяйствования соответствующего подкластера общей для всех инновационной функции во внешнюю среду.

4. Внешние инновационные инфраструктурные элементы призваны соединить все выделенные подкластеры в инновационную цепочку, обеспечивающую эффективное функционирование субъектов хозяйствования кластера.

5. Внутренние инновационные инфраструктурные элементы призваны содействовать инновационно-проектному развитию предприятий, что приведет к развитию соответствующего подкластера в целом.

Инновационная деятельность в кластере. Согласно определению кластера, что это группа взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы государственного управления, инфраструктурные компании), действующих в определенных сферах и взаимодополняющих друг друга, то весь кластер можно представить состоящим из подкластеров, а подкластеры, в свою очередь, могут состоять из подподкласетров. По данной классификации будем исходить из того, что в каждом кластере будь то региональный или отраслевой, можно выделить 4 подкластера по сферам деятельности, которые, взаимодействуя между собой, дополняют друг друга до единого целого, что, в конечном счете, способствует развитию, повышению конкурентоспособности всего кластера. Далее более подробно рассмотрим каждый из них.

1. Научно-исследовательские предприятия:

- Научно-исследовательские институты.

- Опытно-конструкторские предприятия.

- Проектно-конструкторские предприятия.

- Проектно-технологические предприятия.

#### 2. Образовательные учреждения:

- Средние образовательные учреждения (школы, гимназии).

- Техникумы.

- Высшие образовательные учреждения.

3. Предприятия среднего и малого бизнеса.

4. Промышленные предприятия. Взаимодействие подкластеров между собой происходит за счет создания новых инновационных инфраструктурных элементов кластера. Для того чтобы проанализировать и выявить необходимость того, или иного инновационного элемента требуется четкая взаимосвязанная работа администраций подкластера и Администрации кластера в целом. Таким образом, примером инновационного инфраструктурного элемента кластера может служить:

- Технопарк – создается для установлений взаимосвязей между подкластером научно-исследовательских предприятий и подкластером малого и среднего бизнеса.

- Технико-внедренческая зона – создается для установления взаимосвязей между подкластерами промышленных предприятий и подкластером малого и среднего бизнеса.

- Инкубатор – связывает между собой все 4 подкластера. Выше указанные инновационные элементы относятся к внешним инфраструктурным образованиям, которые создаются на уровне кластера. В свою очередь на уровне подкластера также создаются инфраструктурные элементы, но уже носящие не инновационный характер, а принадлежащие к объектам финансово-хозяйственной деятельности. Примером финансово-хозяйственного объекта может служить создание сервисного центра на территории подкластера, что приводит к снижению затрат предприятий, повышению удовлетворенности потребителей. Все это в конечном итоге приводит к росту конкурентоспособности и выводит предприятия на более высокий уровень деятельности. Следует отметить, что выстраивать инновационную деятельность кластера в модель инновационной цепочки – это обязанность Администрации кластера (города, региона и т.д.).

Пример взаимодействия подкластеров через инновационно-инфраструктурные элементы кластера.Когда мы рассматривали модель функционирования регионального/отраслевого кластера, то речь шла о том, что взаимодействие между подкластерами обеспечивается через инновационно-инфраструктурные элементы кластера в целом. Рассмотрим в качестве примера взаимодействия между образовательным подкластером и подкластером научно-исследовательских предприятий. В качестве инновационного инфраструктурного элемента образовательного подкластера можно рассмотреть Инновационный Образовательный Центр (ИОЦ). Суть данного инфраструктурного элемента заключается в том, что ИОЦ сможет разрабатывать стратегию инновационного развития как отдельных учебных учреждений, так и всего образовательного подкластера (ВУЗов, Техникумов и т.д.) в целом. В его обязанности также будет входить подготовка высококвалифицированных специалистов в области инноваций. Причем, при подготовке специалистов ИОЦ должен учитывать: к какому подкластеру относится та или иная организация, которая организует переподготовку кадров. Т.е. ИОЦ должен учитывать специфику каждого из 4 подкластеров и для каждого из них подготовить такую программу, которая бы способствовала решению именно их задач (См. рис.6).

Тема кластеров в настоящее время находится в центре внимания руководителей органов государственной власти, аналитиков, и всех, кто всерьез интересуется проблемами региональных экономик и государственного управления. С одной стороны построение кластеров является центральным пунктом реализации проектной установки управления страной, введённой бывшим Президентом РФ В.В.Путиным в его идее национальных проектов, которая реализуется в данный момент его преемником нынешним Президентом РФ Д.А.Медведевым. С другой стороны, многие регионы начинают осознавать все преимущества кластерного подхода. В результате формирование и развитие кластеров из общей политики страны становится частью стратегии регионов.

Кластерный подход способен коренным образом изменить содержание региональной политики. В этом случае усилия администрации должны быть направлены не на поддержку отдельных предприятий и отраслей, а на развитие взаимоотношений: между поставщиками и потребителями, между конечными потребителями и производителями, между самими производителями и правительственными институтами и т. д. Автором данного исследования был изучен практический опыт реализации проектов по построению кластеров в регионах РФ, был сделан аналитический обзор по данной проблематике. Были проанализированы два ключевых федеральных округа – Центральный и Приволжский. Применение кластерного подхода характерно практически для каждого этих регионов. В результате контент–анализа вторичных источников информации выяснилось, что кластерный подход популярен и в Центральном федеральном округе и в Приволжском. По количеству реализованных и реализуемых проектов лидируют Курская, Тамбовская, Воронежская, Белгородская и Смоленская области. Все эти регионы относятся к Центральному федеральному округу. В Приволжском федеральном округе кластерный подход менее распространен. В связи с темой кластеров в данном округе чаще всего упоминаются Ульяновская, Оренбургская, Самарская область, Республика Татарстан. Был составлен своеобразный рейтинг наиболее популярных сфер, в которых реализуются проекты по формированию кластерных систем, как для Центрального, так и для Приволжского округа.

**Таблица 7 Центральный федеральный округ**

|  |  |
| --- | --- |
| Сферы, в которых реализуются проекты по построению кластеров | место |
| Тяжелая промышленность (машиностроение, энергетика, химическая) | 1 |
| Агропромышленный комплекс (включая с/х и производство продуктов питания) | 2 |
| Наукоёмкое производство | 3 |
| Строительство | 4 |
| Легкая промышленность | 5 |
| Туризм, банковская деятельность, транспорт, медицина | 6 |

**Таблица 8 Приволжский федеральный округ**

|  |  |
| --- | --- |
| Сферы, в которых реализуются проекты по построению кластеров | место |
| Тяжелая промышленность (металлургия, энергетика, машиностроение) | 1 |
| Лесная промышленность | 2 |
| Туризм | 3 |
| Агропромышленный комплекс | 4 |
| Наукоёмкое производство | 5 |
| Нефтяная промышленность | 6 |
| Производство стройматериалов | 7 |
| Социальная сфера (медицина, образование) | 8 |

Чаще всего объектами кластерной политики становятся те сферы, которые уже находятся на высоком уровне развития, либо играют значительную роль в экономике региона. Традиционно на территориях двух рассматриваемых округов ведется деятельность по созданию промышленных кластеров. В Центральном федеральном округе для развития сельского хозяйства кластерный подход применяется более активно, чем в Приволжском. Также в последнее время становится актуальным применение кластерного подхода и в социальной сфере, всё большее число проектов реализуется в сферах туризма и медицины. При анализе информации по регионам можно сделать вывод, что большая часть проектов находится на стадии разработки, планирования, либо на первоначальной стадии реализации. О каких – то ощутимых результатах говорить пока рано. Большинство проектов в силу специфики самого кластерного подхода рассчитаны на долгосрочную перспективу и являются частью стратегий социально-экономического развития регионов. На получение результата в краткосрочной перспективе нацелены разве что создатели ИТ – кластеров. Это может быть связано с тем, что специфика работы в данной сфере не требует больших затрат на основные фонды, а также данные кластеры создаются в крупных городах на базе существующих образовательных и научных центров. Основными проблемами при реализации проектов по созданию кластеров являются сложности в поиске финансирования и инвестиций, устаревшие и изношенные основные фонды, кадровая проблема. В некоторых регионах также наблюдается слабая проработка стратегии в части анализов приоритетов развития. Ключевыми точками роста выбираются практически все отрасли территории, что приводит к распылению сил, нехватке ресурсов на воплощение всех проектов в жизнь. Так как большая часть проектов затрагивает сферу промышленного производства, особенно остро встаёт проблема кадрового голода. В регионах наблюдается практически повсеместно нехватка квалифицированных рабочих и инженерно-технических кадров. На большинстве промышленных предприятий задействованы сотрудники старшего поколения, кадровый состав практически не обновляется, отсутствует достаточный приток молодой рабочей силы. Для сельскохозяйственной отрасли данная проблема тоже достаточно актуальна и связана прежде всего с сокращением сельского населения в принципе. Однако, попытка решить кадровую проблему при помощи создания образовательного кластера в Казани потерпела неудачу. Представители бизнес-сообщества, руководители предприятий оказались не готовыми оплачивать подготовку кадров для своих производств полностью, как предполагалось инициаторами проекта. Можно сделать вывод, что успешная реализация проекта возможна только при учёте интересов и активном участии всех сторон – органов государственной власти, представителей бизнес-сообщества и некоммерческих организаций, населения региона. А это, в свою очередь предъявляет высокие требования к качеству разработки проектов, требуется соблюдение поэтапности их реализации. Для того, чтобы проект по созданию кластера стал успешным необходимо сделать качественную диагностику, оценить уровень социально-экономического развития региона, провести комплекс исследований. После завершения аналитических работ следует этап выработки стратегии формирования кластера, создания его модели и системы мер содействия развитию кластера. Далее следует формирование органа управления кластером. Несмотря на то, что многие кластеры уже имеют основу для своего развития, как материально-производственную, так и сложившиеся связи между основными предприятиями и их поставщиками, возникают проблемы, связанные с технологической отсталостью данных производств, низкой производительностью труда, устаревшим парком оборудования и т.д. Все регионы сталкиваются также с проблемой «продвижения» кластеров на внутренних и внешних рынках. Для успешной реализации проектов требуется информационная поддержка и формирование образа региональных, либо муниципальных властей как деловых партнеров для бизнеса. При продвижении серьезными преимуществами регионов является состояние системы правопорядка и обеспечения безопасности граждан и бизнеса, низкая степень бюрократизации, наличие ясной и понятной экономической политики, ее преемственность и принятие территориальной элитой. Одной из проблем при построении кластеров являются сложности с поиском финансирования. Для эффективного решения этого вопроса необходимо внедрение гибкой финансово-кредитной политики для стимулирования развития предприятий кластера. Другой способ решения данной проблемы – привлечение инвесторов, крупных зарубежных партнёров. Если говорить о реальной ситуации в регионах, участие зарубежных партнёров при реализации проектов не слишком высоко. Однако, существуют отдельные проекты к которым иностранные компании проявляют интерес. Например, заинтересованность в создании новых текстильно-промышленных производств в ивановском регионе проявили японская, индийская и индонезийская компании. К созданию химического кластера в Тамбовской области проявил интерес германский химический концерн «Хест». В Тульской области в построении Новомосковского экономического кластера планирует принять участие международная компания Procter & Gamble. При создании автомобильного кластера в Калужской области будут задействованы китайские партнёры. Для формирования кластера автокомпонентов в Ярославской области планируется привлечь в регион известных западных инвесторов-производителей шинной продукции. В Приволжском федеральном округе интерес зарубежных партнёров вызвали кластеры связанные с машиностроением, наукоёмкими производствами, пищевой промышленностью и производством стройматериалов. Основной тенденцией является то, что руководители исполнительной власти регионов осознают перспективность кластерного подхода как стратегии повышения конкурентноспобности региона. Зарубежный опыт, в частности опыт скандинвавских стран, позволяет утверждать, что кластерный подход способен вывести экономику региона на новый уровень развития. Несмотря на кризисные явления, интерес к кластерной политике со стороны руководителей органов государственной власти нашей страны остается на высоком уровне. Изучив практический опыт регионов РФ специалисты нашей компании пришли к выводу, что работа по созданию кластеров на территории нашей страны ведется достаточно хаотично и назрела потребность в обсуждении данной тематики. Если мы хотим в ближайшие 10 лет удвоить валовый региональный продукт, то нужно удвоить и темпы роста инвестиций. На экономическом Форуме «Самарская инициатива: кластерная политика – основа инновационного развития национальной экономики» правительство Самарской области и госкорпорация «Банк развития (ВЭБ)» подписали соглашение о намерении создать региональную госкорпорацию ОАО «Корпорация развития Самарской области». «Корпорация развития Самарской области» будет представлять собой ОАО с уставным капиталом около 4 млрд.рублей. Корпорация станет одним из основных инструментов реализации развития региона до 2020 года.[[42]](#footnote-42) Самарская область стала первым регионом, где кластерная политика воплощается в реальные проекты. Отмечалось, что главной задачей кластерной политики власть видит поддержку инновационного бизнеса, развитие высокотехнологических производств и вовлечение в процесс малого и среднего бизнеса. Представители малого и среднего предпринимательства в рамках кластера могут интегрироваться в производственные цепочки крупных предприятий – становящихся опорной точкой того или иного кластера. За несколько последних лет новые финансовые институты, созданные для поддержки малого и среднего предпринимательства в регионе, основываясь на принципах частно-государственного партнерства, привлекли к финансированию бизнес-проектов на всех стадиях инновационного цикла как банковские структуры, так и инвестиционные компании. Это качественно новый институт, аналогов которому нет ни в одном субъекте федерации. Цель создания корпорации заключается в том, что бы привлечь инвестиции в экономику области. Это единственный субъект федерации, где в концепции развития региона до 2020 года прописан не отраслевой, а кластерный подход. Сегодня кластерный подход рассматривается на федеральном уровне в качестве одного из инструментов интенсификации социально-экономического развития региональной экономики. В программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) отмечено, что формирование и развитие кластеров необходимо для перехода от малоэффективного выравнивания к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста. Тем не менее, специалисты подчеркивают, что реализация кластерной политики должна являться лишь частью комплексного подхода к социально-экономическому развитию региона, как к определенной форме развития межмуниципального сотрудничества. Целостность и сила российского государства основаны на единстве его многонационального народа. Это единство требует бережного отношения к национальной самобытности всех народов, объединивших свои территории и способы хозяйствования, культуры и традиции в рамках федерации. Принятие нормативных правовых актов об основах государственной региональной политики – необходимая мера, но она достигнет своей цели только при условии одновременного внесения соответствующих изменений в законодательство. Автор особо подчеркивает, что кластерная политика, может рассматриваться как стратегия регионального развития и укрепления федерализма в Российской Федерации.

**Заключение**

Одной из важнейших задач реформирования российского федерализма, решаемых в последние годы является совершенствование регионального развития страны. Отсутствие единой стратегии регионального развития рассматривается как планомерный этап регионализации федеративных отношений. Автором данного исследования проанализированы основные этапы развития субъекта федерации в процессе совершенствования федеративных отношений.

Данная работа является одним из комплексных исследований, посвященных анализу теоретических и практических аспектов развития субъектов РФ в системе федеративных отношений на современном этапе. Проведено исследование процесса развития федеративных отношений и региональной политики в Самарской области, посвященное анализу связи со становлением местного самоуправления и муниципальной власти.

Необходимо подчеркнуть, что новизной этого процесса выступает возникновение в данном субъекте федерации кластерного подхода к реализации приоритетных социально-экономических программ, что подтверждается анализом автора. Практическое воплощение инновационной кластерной политики как организационной структуры осуществилось именно в этом стратегически важном регионе. В работе автором даны авторские определения понятий «развитие системы межмуниципального сотрудничества». Исследования показали, что специфика становления региональных и территориальных проблем российского федерализма вызывает рождение новых форм сотрудничества и требует более глубокого исследования. Представляется необходимым на данном этапе глубже осмыслить роль субъекта федерации в процессе укрепления федеративного государства. Пока еще недостаточное внимание уделяется проблеме возникновения интегральной модели территориального развития.

Научной новизной работы является также анализ основных направлений и специфики реализации на практике реформы местного самоуправления в масштабах Самарской области и Приволжского Федерального округа. Автором предложен ряд рекомендаций, направленных на оптимизацию региональных основ федеративных отношений как на политико-правовом уровне, так и в практическом их применении. В этой работе автор дает анализ основных тенденций и перспектив развития регионального развития в условиях создания инновационных походов к построению моделей межмуниципального сотрудничества и реализации приоритетных социально-экономических программ на основе кластерной политики. В положениях, выносимых на защиту, автор формулирует основные предложения по развитию субъектов федерации на современном этапе.

1. Несмотря на масштабы осуществления государственной региональной политики, пока не удалось выйти на сбалансированную систему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов. Одна из причин – недостаточное внимание со стороны органов государственной власти субъектов Федерации к мнению регионов при принятии решений по вопросам совместного ведения.

2. Эффективному государственному управлению способствует переход к среднесрочному бюджетному планированию, созданию крупных государственных корпораций в ряде секторов экономики, полное раскрытие ресурсного и хозяйственного потенциала каждого региона в целях достижения устойчивого экономического роста и конкурентоспособности.

3. Формирование бюджетно-экономической политики в Приволжском Федеральном округе недостаточно конкретизируется, не носит целостного характера. Каждый субъект Федерации самостоятелен в рамках своих полномочий при формировании бюджетов разных уровней – регионального и муниципального.

4. Совершенствование организационных, финансовых и правовых основ местного самоуправления. Развитие межмуниципального и межрегионального взаимодействия становится значимым инструментом для укрепления горизонтальных социально-экономических связей в регионе и реализации основных принципов федерализма.

5. Территориальный аспект интеграции – неотъемлемая часть формирования стратегий и программ социально-экономического развития России, в первую очередь в инфраструктурных отраслях и естественных монополиях. В таком качестве региональная политика становится стержневым, системообразующим фактором стратегии социально-экономического развития России. В этих условиях новое значение приобретают межрегиональные связи.

6. Кластерная политика, реализуемая в субъектах Российской Федерации рассматривается как инновационный подход в развитии региона и укреплении Российского Федерализма.

Рассматривая финансовую политику субъекта Федерации, автор уточняет, что она должна разрабатываться с учетом специфических особенностей региона, проблем развития региона и путей их решения. Важно отметить, что прозрачность и предсказуемость межбюджетных отношений будет являться реальным стимулом к развитию структуры внутренних инвестиций, а так же основой к развитию «горизонтальных» социально-экономических связей, и развитию межбюджетных отношений. Особую роль в этом процессе начинают играть структуры местного самоуправления, и развитие межмуниципального сотрудничества.

Анализируя порядок взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, автор подчеркивает, что муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между уровнями власти. Более того, необходим новый Федеральный закон «О финансовых и экономических основах местного самоуправления».

В своей работе автор делает акцент на целесообразности развития межмуниципального и регионального сотрудничества, которое может существенно изменить систему взаимодействия и предлагает инновационную модель развития перспективных отраслей экономики. Программы социально-экономического развития Приволжского региона реализуются на основе кластерного подхода. Актуализируется роль кластерной политики в региональном развитии, в укреплении интеграционно-экономических основ российского федерализма.

Таким образом, автор приходит к выводу, что социально-экономическая интеграция субъектов РФ обеспечивает единство и целостность страны, реализуя основные принципы федерализма.

Материалы диссертации могут быть использованы для дальнейшего исследования особенностей развития субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений. Выводы, сделанные в работе, имеют теоретическое и практическое значение, могут быть учтены в практической деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, деятельности органов местного самоуправления, а также в подготовке и повышении квалификации работников органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и руководящих кадров в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Диссертация подготовлена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Ряд проблем, нашедших отражение в диссертации, был вынесен для обсуждения на научно-практической конференции «Проблемы законодательного регулирования социально-экономического развития регионов и совершенствования межрегиональных связей в Поволжском регионе с целью обеспечения рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов». Диссертация обсуждена на заседании проблемной группы кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Ряд положений диссертации опубликованы в сборнике научных трудов кафедры за 2009 год.

# Список источников информации и литературы

1. Конституция Российской Федерации.- М., 1996.

2. Федеративный Договор. Документы. Комментарии. – М., 1994.

3. Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 1996.

4. Конституция Союза Советских Социалистических Республик.- М., 1997.

5. Конституция РСФСР. Ведомости верховного Совета РСФСР. -1978.- №15. Ст. 407; 1990.- № 29. -. Ст. 395.

6. Концепция государственной национальной политики Российской федерации // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1996. №25.-Ст.ЗО1О.

7. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 204-2006 годах // Российская газета. -2004-1 июня.

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.- М., 2001-2008.
2. Громыко Ю.В. Что такое кластеры и как их создавать? // Институт региональных инновационных систем. Код доступа http://www.innosys.spb.ru/?tpl=Print&id=791&folder=100

10. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик. Утвержден I съездом Советов Союза ССР 30 декабря 1922г.// Сборник норм. актов по советскому гос. праву. М., 1984.

11. Уставы краев, областей, городов федерального значения, Автономной области, автономных округов Российской федерации. Вып. 1-3. – М., 1995-1997.

12. Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803 «Об утверждении основных положений региональной политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. .№23.-Ст. 2756.

13. Указ Президента Российской федерации «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 370 //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 12.- Ст. 1058.

14. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Информационный бюллетень «Президентский контроль» – 2000. – № 6.

15. Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000г. №. 1486 «О мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»// Информационный бюллетень «Президентский контроль». – 2000. – № 9.

1. Указ Президента Российской Федерации от 27.11.2003 г. № 1395 «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 48. – ст. 4660.
2. Указ Президента Российской Федерации от 27.11.2003 г. № 1395 «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 48. – ст. 4660.
3. Указ Президента Российской Федерации от 2.07.2005 г. «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» //Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 27. – ст. 2730
4. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изменениями по состоянию на 2004 год) //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. ст. 5005; 2000. – № 31. – ст. 3205; 2001. – №7. – ст. 608; 2003.- № 19. – ст. 1792. – № 30. – ст. 3024; № 50. -ст. 4930; 2003. – № 27 (часть II) ст. 2709; 2004.- № 25. – ст. 2484; № 50.-ст. 4950; 2005. – № 1, (ч.1), ст. 17. ст. 25- .№ 30 (ч. I). ст. 3104.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995г. № 154-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995.- № 35. – ст.3506.
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003.- № 40. – ст.3822; 2004. – .№ 25.- ст. 2484; № 33. – ст. 3368; 2005. – № 1 (ч. 1). -ст.9; № 1 (ч. 1) – ст.12; № 1 (ч. 1), ст.17; № 1 (ч. 1),ст.25; №1(ч. 1),ст.37; № 17, ст.148О; № 27, ст. 2708; № 30 (ч. 1),ст.3104;
7. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» от 12.10.2005 г. № 129-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации.- 2005. – № 42.- ст. 4216.
8. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – ст. 3176; 2002.-.№21. -ст. 1915.
9. Федеральный закон «О координации международных и внешних экономических связей субъектов Российской федерации» от 04.01.1999г. № 4-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.- 199»Об исключительной экономической зоне» от 12.12.1998г. Я2191-Ф3 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998 – № 51. – ст. 6273.
10. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19.06.1996г. №. 78-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 26. – ст. 30.
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» от 17.12.1999г. № 211-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 51. – ст. 6286.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998г. – № 145-ФЗ.
13. Закон РСФСР об автономных округах РСФСР от 20.11.1980 //Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 48. – ст. 1594.
14. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. В 2 ч.- М., 1997.
15. Закон РСФСР об автономных округах РСФСР от 20.11.1980// Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 48. – ст. 1594.
16. Постановление Правительства Российской Федерации 07.03.2000, №. 198// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 12,- ст.1286.
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 №584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации в период до 2005 года» //Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001.- № 34. – ст.35ОЗ.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.1992 г. «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17.06.1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 28. – с т. 1618.
19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.1996 №. 73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положения Устава Самарской области»//Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 31.- ст.3837.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.11.1996 №. 16-П «Дело о проверке Конституционного ряда положений Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. -1996.-№4. -с. 23. 36. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст.66 Конституции Российской Федерации положения о Вхождении автономного округа в состав края, области» //Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 29. – ст. 3581.

37. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской федерации //Российская газета. – 2000. – 21 июня.

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). – М., Издательство «Известия», 2001.
2. Протокол совещания членов Совета Безопасности Российской Федерации от 29.06.2001 № 4 но вопросу «О мерах по обеспечению единого правового пространства в Российской Федерации».- М., 2001.
3. Материалы Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1999-2005 год -Хабаровск, 1996.
4. Постановление Правительства Самарской области «Об индикативном планировании социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Самарской области» от 21.09.2005 №97
5. Постановление Губернатора Самарской области «О признании утратившим силу постановления Губернатора Самарской области от 26.06.2002 №196 «Об индикативном планировании развития агропромышленного комплекса и социальной сферы сельских районов Самарской области» от 23.09.2005 №252 Информация об итогах реализации индикативных планов развития агропромышленного комплекса и социальной сферы сельских районов 2005
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями на 03.06.2006 г.)
7. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» от 12.10.2005 № 129-ФЗ
8. Статья 29 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31.12.2005 № 199-ФЗ
9. Закон Самарской области «О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области» от 28.12.2004 № 189-ГД
10. Закон Самарской области «О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2006 году» от 07.12.2005 № 208-ГД .
11. Закон Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области «О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2006 году» от 06.05.2006 № 41-ГД
12. Постановление Правительства Самарской области «О мерах по реализации на территории Самарской области Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 17.02.2004 № 6
13. Закон Самарской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» от 28.12.2005 № 235-ГД
14. Распоряжение Правительства Самарской области «Об утверждении графика разработки проектов законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, необходимых для реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Самарской области» от 26.05.2004 № 79-р
15. Целевая комплексная программа «Социально-экономическое развитие и экологическая реабилитация г.Чапаевска Самарской области» на 2003-2010 годы». Областная комплексная программа «Социально-экономическое оздоровление г.Октябрьска Самарской области» на 2004-2008 годы»
16. Областная целевая комплексная программа cоциально-экономического развития городского округа Похвистнево Самарской области на 2006-2010 годы
17. Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. – М., 2000.
18. . Попов А.И. Региональная политика в России: проблемы государственного управления. – М., 2000.
19. Абдулатипов Р.Г. «Национальный вопрос и государственное устройство России». М., 2000.
20. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. М., 1992-1996;
21. Актуальные проблемы развития федеративных отношений в российской федерации/ Сборник материалов проекта. М., 2006
22. Асаул А.Н. Строительный кластер – новая региональная производственная система // Экономика стр-ва. – М., 2004. – № 6. – С. 16-25 Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственном управлении. Ростов н./д.: Изд-во СКАГС, 2001.
23. Афанасьев М. Мировая конкуренция и кластеризация экономики / М. Афанасьев; Л. Мясникова // Вопр. экономики. – М., 2005. – №4. – C. 75-86
24. Бабинцев В.А. «Пути решения национального вопроса в современной России». М., 1999. Баглай М.В.Конституционное право Российской Федерации. М., 2000
25. Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000
26. Белякова Г.Я. Кластерная форма организации лесопромышленных предприятий Красноярского края / Г. Я. Белякова; Г. Я. Белякова, И. В. Мельман // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. акад. М.Ф. Решетнева. – 2006. – Вып.2. – С. 67 – 70. – Пер.с англ.
27. Бороненко В. Кластеризация производства как инструмент интеграции субъектов рынка (на примере латвийского кластера информационных систем) // Czlowiek a rynek. – Lublin, 2004. – T. 2. – С 100-106
28. Броншпак, Г.К.; Московкин, В.М. Кластерная организация производственной деятельности молочных комплексов // Актуальни проблеми економики. – Киив, 2006. – № 4. – С. 75-82. На примере сыроделия Украины.
29. Введинский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации, М., 2000 Вестник «Самарское обозрение» апрель, 2008 год.
30. Воронин Е. А. Кластерные технологии и их применение в АПК/ Е. А. Воронин; Е. А. Воронин, В. В. Яковлев // Вестник Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования. – 2004. – Библиогр. С. 75.
31. Воронов А. Кластеры – новая форма самоорганизации промышленности в условиях конкуренции/ А. Воронов; А. Воронов // Маркетинг. – 2002. – № 5. – С. 37-43.
32. Газимагомедов, Р.К. Современная региональная промышленная политика: кластерный подход / Науч. рук.: Кондратьев В.Б.; РАН. Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М., 2005. – 218 с., табл. – Библиогр.: с. 211-218. На материале промышленно развитых стран и России.
33. Горюнов И. Кластерный подход: стратег. планирование жизненно необходимо для развития предприятий/ И. Горюнов // Поиск. – 2005. – 20 май. – №20. – С. 8.
34. Гусева О. Первых нет и отстающих: [о внедрении кластерного подхода в регионах ПФО] / О. Гусева, Д. Кудряшов // Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С. 4-5е.
35. Девитайкин А.Г. Мониторинг за деятельностью подразделений, входящ. в инновац. кластер науч. орг.] / А.Г. Девитайкин; А.Н. Попов; В.Д. Смоляренко // Инновации = Innovations. – СПб., 2004. – № 9. – C. 63-68
36. Дранев Я.Н. Кластерный подход как инструмент реализации региональной научно-промышленной политики / Я. Н. Дранев // Регионология. – 1999. – № 2. – С. 119-129.
37. Дуненкова Е.Н. Выявление кластеров и разработка стратегии инновационного развития региона на основе кластерного подхода // Актуальные проблемы управления – 2004: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 10-11 нояб. 2004 г. – М., 2004. – Вып. 4. – С. 19-23 Ершов А. Н. Региональная экономика: теория и практика. Казань, 1995
38. Жданов С. И. Кластерное районирование охотничье-ресурсного потенциала Оренбургской области / С.И. Жданов; С. И. Жданов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2006. – № 3. – С. 162 – 164. – Рез. англ.: с. 193. – Библиогр.: с. 162.
39. Залещанский Б.Д. Кластерная технология и живучесть глобальных автоматизированных систем / Б.Д. Залещанский, Д.Я.Чернихов. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 384 c.: ил.
40. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России). // Полис. – 2000. №5. Информационный портал Правительства Самарской области, раздел Социально – экономические программы. Калинина К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский Федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998
41. Карапетян A.M. Федерализм и права народов. Курс лекций. М., 1999
42. Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М., 2000
43. Кудряшов Д. Заграница перестроилась: [кластеры в конкурентоспособных отраслях мира] / Д. Кудряшов // Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С. 30.
44. Лазарева Е. И. Кластерная политика эффективной интеграции региона в процесс качественного экономического роста/ Е. И. Лазарева; Е. И. Лазарева // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. – № 3. – С. 279 – 285.
45. Ланцман Е.Л. « Регионализация, как одна из ведущих тенденций Российского Федерализма». М., 2006.
46. Ларина Н.И. Кластеризация как путь повышения международной конкурентоспособности страны и регионов:[к оценке конкурентоспособности регионов Сиб. федер. окр.]/ Н.И. Ларина; Н.И. Ларина, А.И. Макаев // ЭКО. – 2006. – № 10. – С. 2 – 26. Лысенко В.Н. Российская Конституция: проблемы совершенствования // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998
47. Макаренко Н. Ф. Кластерные принципы взаимодействия на уровне региона / Н.Ф. Макаренко // Современные гуманитарные исследования. – 2005. – № 6. – С. 65 – 69.
48. Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальньх и федеративных отношений. М., 2000 Мацнев А.А., Юрген Харбих, Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. М.: РАГС, 2007
49. Медведев Н.П. Институт консенсуса и проблемы федерализма в современной России / Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. – М., 2000.
50. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. Учебное пособие. М., 2005
51. Медведева В.К. Региональная политика России в условиях реформирования федеративных отношений. М., 2002
52. Мельман И. В. Кластерный подход к формированию лесопромышленных предприятий Красноярского края/ И.В. Мельман // Вопр. эконом. наук. – 2006. – № 2. – С. 128 – 132. Мириханов Н.М. «Федерализм, Этничность, Государственность : новый курс российской власти». М., 2002 Митюков М.А. Конституция РФ и проблемы совершенствования фед. отношений. В кн.: Проблемы федеративных отношений в Конституции РФ. М., 2000. С.12-13 Михайлова Н.В. Российский федерализм в контексте мирового опыта. М., 2002
53. Моммен А. Заявка В. Путина на власть: конец российского федерализма? // Полис. – 2000. № 5.
54. Московкин В.М. Кластеризация крымской экономики как первый этап построения региональной стратегии инновационного развития: контекст европейской инновационной политики / В.М. Московкин, Е.В. Мыца // Актуальни проблеми економики. – Киев, 2005. – № 4. – С. 73-80
55. Мухаметшин Ф.Х Республика Татарстан: особенности социально-политического развития на рубеже веков. Казань, 2002
56. Николаев М.В. Кластерная концепция эффективной интеграции регионов в глобальную экономику / М.В. Николаев // Проблемы современной экономики. – 2005. – № 1/2. – С. 132 – 136. – Рез. англ.: с. 448. – Библиогр.: с. 136.
57. Новосад Е. Кластеры мечты / E. Новосад // Поиск. – М., 2005. – 18 февр., № 7.-C. 4 , Поддержка Госдумой биотехнологической промышленности.
58. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ./ Предисл. А.Оболонского. М., 1993.
59. Пилипенко И.В. Принципиальные различия в концепциях промышленных кластеров и территориально-производственных комплексов / И.В. Пилипенко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5, География. – М., 2004. – № 5. – C. 3-9
60. Платонов А.М. Управление жилищной сферой: Доступность жилья. Жил. строит.-пром. кластер. Механизмы упр. / А.М. Платонов – Екатеринбург: АМБ, 2004. – 674 с.
61. Принципы формирования высокотехнологичных отраслевых кластеров / С.Г. Поляков, В.А. Беспалов, Д.Б. Рыгалин и др. // Инновации = Innovations. – СПб., 2004. – N 10. – С. 27-30. Основные принципы применения кластерного подхода в наукоемких секторах российской экономики.
62. Радецкий А.В. Кластерный подход как технология управления продовольственным обеспечением Ханты-Мансийского АО/ А.В. Радецкий // Аграрная наука. – 2006. – № 11. – С. 2 – 6. – Рез. англ. – Библиогр.: с. 6.
63. Рыжков В.А. Странная федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России // Полития. – 2000. № 4 (14).
64. Свиридов А.В. Кластерный подход к формированию инновационной системы / А.В. Свиридов // Современные аспекты экономики. – 2006. – № 9. – С. 70 – 73.
65. Семенов В.М. Кластерный принцип организации инновационной деятельности / В.М. Семенов, О.В. Сидорова // Вестник Курганского государственного университета. – 2005. – № 3. Серия: Гуманитар. науки. Вып. 1. – С. 159 – 162.
66. Сисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. Уч. пос. М., 1998
67. Скоч А. В. Кластерообразующие бюджетные инвестиции – современный инструмент межрегиональной интеграции/ А.В. Скоч // Вопросы экономических наук. – 2006. – № 5. – С. 101 – 105.

Следзевский И.В. Регионализм в Российской Федерации как новая социокультурная реальность. В кн.: Федерализм и региональные отношения / Опыт России и Западной Европы. М., 1999. С.54.

1. Социально-трудовые исследования / РАН. Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М., 2004 Вып. 16 : Проблемы появления промышленных округов (кластеров) в российских регионах / В.В. Комаровский, Е.С. Садовая, А.В. Гутник и др.; Редкол.: В.В. Комаровский и др. – 121 с., диагр.
2. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. М., 1998
3. Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. – М., 2001.
4. Стукач В. Кластерный подход к развитию инвестиционных процессов в АПК/ В. Стукач; В. Стукач, Т. Мозжерина // Экономика сельского хозяйства России. – 2006. – № 11. – С. 33.
5. Сухарев А.И. Основы регионологии. Саранск, 1998; Смирнягин Л.А. Концепция региональной системы России. Саранск, 1998.
6. Толстикова Т. В. Кластерные структуры как одна из форм организации взаимодействий / Т. В. Толстикова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – Иркутск, 2006. – № 2 (47). – 2006. – № 2. – С. 63 – 67.
7. Ульянова О.Ю. Кластеризация жилищной системы региона / О. Ю. Ульянова, Е. Г. Ткаченко // Вопросы экономических наук. – 2006. – № 6. – С. 79.
8. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998
9. Федерализм теория и история развития / Под ред. М.Н.Марченко. – М., 2000.
10. Федоров А.Ф. Российский федерализм: исторический опыт и современность. – М., 2000.
11. Федорова И.С. Кластерные принципы организации производственного взаимодействия / И. С. Федорова // Экономические проблемы и решения. – 2004. – № 2. – С. 52 – 64. – Рез. англ.: с. 159. – Библиогр.: с. 64.
12. Федорова Н.С. Кластерный подход: от концепции к промышленной политике региона / Краснояр. гос. ун-т. – Красноярск, 2005. – 105 с., схем. На примере Красноярского края.
13. Череповицын А.Е. Возможности минерально-сырьевого комплекса Ленинградской области и его роль в формировании кластеров конкурентоспособности региона // Соврем. аспекты экономики. – СПб., 2004. – № 4. – С. 138-144
14. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.
15. Шалатов В. В. Кластеризация экономики Республики Адыгея как инструмент обеспечения комплексности ее развития/ В. В. Шалатов; В. В. Шалатов // Современные аспекты экономики. – 2007. – №1. – С. 153 – 156.
16. Эбзеев Б.С. Карапетян A.M. Российский Федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субьекта// Государство и право. 1995. № 3.
17. Элейзер Д.Дж.Сравнительный федерализм//Политические исследования. 1995. № 5. Кинг П. Классифицирование федераций// Полис. 2000. № 5.
18. Юханов Н.С. Актуальные проблемы реформирования федеративных отношений в России // Актуальные проблемы политологии: Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов. / Отв. ред.: д.ф.н., проф. В.Д. Зотов. – М.: МАКС Пресс, 2001. – С. 99–112.
19. Винокурова М.В. Конкурентоспособность и потенциал кластеризации отраслей Иркутской области // Эко. – 2006. – №12. – С. 73. Газета «Красный Север». – 2007. – 15, 22 ноября.
20. Гибеж А.А. Деревянное домостроение как основа кластера // Проблемы стратегии и тактики регионального развития: Материалы V Российской науч.-практ. конф., г. Вологда, 25 – 27 января 2006 г. – Ч. II. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 436 с.
21. Гусева О. Расставили приоритеты: [о перспективных кластерах в Самарской области] / О. Гусева, Д. Кудряшов // Самар. обозрение. – 2007. –5 июля.
22. Дранев Я.Н. Кластерный подход к экономическому развитию территорий // Практика экономического развития территорий: опыт ЕС и России. – М.: Сканрус, 2001. – 144 с.
23. Кластеры – инструмент повышения конкурентоспособности: [о «кластерной модели» развития экономики на примере Самар. обл. «Кластерная модель» – территор. науч.-пром. комплекс, который создается вокруг одной или нескольких компаний] // Волж. коммуна. – 2002. – 25 дек.
24. Кудряшов Д. Габиббула Хасаев: «В области развернута масштабная работа для реализации кластерной инициативы» / Д. Кудряшов // Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С. 2е.
25. Кудряшов Д. Крыльям дали импульс: [о перспективах авиац.-космич. кластеров Самар. обл.] / Д. Кудряшов // Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С. 9е.
26. Кудряшов Д. Одарят рублем: [о перспективах инвестирования и кластерах Самар. обл.] / Д. Кудряшов // Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С. 9е.
27. Кудряшов Д. Показали пример: Государство и крупные предприятия формируют кластерную политику в России: [о создании кластеров в России и Самарской области] / Д. Кудряшов //Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С.1, 4е.
28. Кудряшов Д. Ставят на ВАЗ: [об автомобил. кластере в Самарской области] / Д. Кудряшов //Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С.13е.
29. Михеев Ю. Есть новая модель! Дело за обкаткой: [беседа с генер. директором Поволж. отд-ния Рос. инженер. акад. о возможности создания кластера в Поволжье, его роли в соц.-экон. развитии региона и опыте зарубеж. стран/ Ю. Михеев; беседу провела Н.Кирьянова] // Волж. коммуна. – 2002. – 25 дек.
30. Николаев В.: «Производство газотурбинных двигателей привлечет инвестиции в машиностроение»: [о создании двигателестроительного кластера в Самарской области] / В. Николаев //Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С. 4е. Основные положения Концепции стратегии социально-экономического развития Вологодской области на долгосрочную перспективу. Утв. постановлением Правительства Вологодской области от 10.04.2004 г. №380.
31. Петров К. Александр Хлопцев: «Иностранные акционеры способствуют развитию»: [о перспективах ОАО “АвтоПластИнжиниринг” (г. Октябрьск), “находящ. на стыке двух перспектив. эконом. кластеров – нефтехим. и автомобилестроит.] / К.Петров //Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С.1, 6е. Пилипенко И.В. Кластерная политика в России // Общество и экономика. – 2007. – №8. – С. 28.
32. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 гг.). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. №38-р.
33. Развитие производственных кластеров в регионе: Отчет о НИР. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 145 с.
34. Регионы России: социально-экономические показатели. 2006: Стат. сб. – М., 2007. – 981 c.
35. Суворов А. Кластерная политика может сделать Самарскую область локомотивом модернизации экономики не только 63-го региона, но и страны в целом // Волжская Коммуна. – 2007. – 22 мая.
36. Фиалко А. Борис Ардалин: «Сегодня наша задача войти в систему евроазиатских транспортных коридоров»: [Министр транспорта, связи и автомобил. дорог Самар. обл. о перспективах транспортно-логист. кластеров в регионе] / А. Фиалко //Самар. обозрение. – 2007. –5 июля. – С.14е.
37. Фиалко А. Николай Свешников: «Развитию кластерного подхода к экономике мешает отсутствие законодательной базы» / А.Фиалко //Самар. обозрение. – 2007. –5 июля.
38. Эмерджентность – качество, свойства системы, которые не присущи ее элементам в отдельности, а возникают благодаря объединению этих элементов в единую, целостную систему.
39. Бородина Е.А. Кластерная политика: структура и модели / Бородина Е.А., Самсонова Е.В., Цыганкова В.Н. (Волгoград, Россия) // http://www.virtass.ru/IO/7\_1.doc
40. Брейли Р., Майерс С. Принципы корпоративных финансов. – М.: «ОЛИМП-БИЗНЕС», 1997.
41. Взаимодействие малого и крупного бизнеса. // Информационно-аналитический сборник. Институт предпринимательства и инвестиций. Москва, апрель 2003 // http://www.mbrk.ru
42. Егорова Н.Е., Маренный М.А. Финансовый анализ кооперационных стратегий развития промышленных предприятий в сфере малого бизнеса //Финансовый менеджмент. – 2002.
43. Кластерная политика как инструмент региональной политики: Презентация доклада (PowerPoint) // http://www.csr-nw.ru/content/data/article/file/st45\_1230.pps Электронная презентация доклада научного руководителя ЦСР «Северо-Запад» В.Н. Княгинина на совещании «Промышленные кластеры: идея, заслуживающая реализации» в Иркутске
44. Кластеры в России будут развиваться по дирижистской, а не по либеральной модели // http://www.ROSFIRM.ru/companies\_news/?news\_id=68825&
45. Колесников А.В. Реализация кластерной политики в инновационной сфере региона // Экономика региона (Владимир). – 2007. – №13. (http://journal.vlsu.ru/ index.php?id=20)
46. Мигранян А.А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой //Вестник КРСУ. – 2002.
47. Миграян А.А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров // http://www.krsu.edu. kg/vestnik/2002/v3/a15.html
48. Николаев М.В. Экономическая глобализация и проблемы национальной безопасности// Проблемы современной экономики, N 1(13), 2005
49. О производстве валового внутреннего продукта (ВВП) в I квартале 2008 года / Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\_03/IssWWW.exe/Stg/d040/79.htm].
50. Основы баварской кластерной политики // http://www.bayern.ru/russisch/page\_374.html
51. Основы промышленной политики Российской Федерации/ Российский Союз промышленников и предпринимателей// http://www.opec.ru.
52. Портер М. Конкуренция. – М.: Изд. Дом «Вильямс», 2002
53. Портер, Майкл, Э. Конкуренция / Пер. с англ.: Уч. пос.- М.: Издательский дом «Вильямс», 2001. – 495 с.
54. Россия перешла в подготовительный кластер // http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=660557&IssueId=30050
55. Сальников В. Кластерная политика – это промышленная политика в привязке к конкретным территориям // http://www.opec.ru/comment\_doc.asp?d\_no=59042
56. Сергеенкова Н., И. Дайнеко: «После форума я изменил свое отношение к кластерной политике» //http://www.riasamara.ru/rus/ analytics\_and\_comments/ direct\_speech/article11367.shtml
57. Слука Н. Глобальные города // Эксперт. – 2008. – 15. – С. 68–74.
58. Флорида Р. Мегарегионы: значимость места //Harvard Business Review Россия. – 2008. – Апрель. – С. 14–15.
59. Четырбок Н.П. Кластерная политика как метод активизации инновационных процессов в регионах Научно-инновационная политика в регионах Беларуси: Н 34 Материалы республиканской научно-практической конференции (Гродно, 19–20 октября 2005 г.). – Мн.: ГУ «БелИСА», 2005. – 100 с.
60. Шишкин М. Перекачка нефти в строительство // КоммерсантЪ. – 2008. – 16 июня.
61. Яшева Г.А. Кластерная политика в повышении конкурентоспособности национальной экономики: методика формирования // Государственное управление. Электронный вестник. – 2007. – № 11. // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2007/11/Jasheva.
62. Cluster specialisation patterns and innovation styles. Den Haag, 1998. Р. 5.
63. Dahmen E. Entrepreneurial Activity and the Development of Swedish Industry, 1919–1939. – Stockholm, 1950; Mattsson L. G. Management of Strategic Change in a «Markets-as-Networks» Perspective. In the Management of Strategic Change / Ed. by Fndrew M. Pettigrew. – Oxford, N. Y., 1987.
64. http://www.labex.ru/page/trm\_37.html
65. Leamer E. E. Souses of International Comparative Advantage: Theory and Evidence / Cambridge, MIT Press, 1984.
66. NORDEP – программа Канадско-российского сотрудничества по развитию северных территорий. www.nordep.net Tolenado J. A. Propjs des Filires Industrielles. – Revue d’Economie Industrielle. – V. 6. – 1978. – 4. – P. 149-158; Soulie D. Filieres de Production et Integration Vertical. – Annales des Mines, Janvier 1989. P. 21–28.
67. Traxler H., Luger M. Business and the Internet: implications for firm consequences of IT for location and clustering // Comparative Journal of Policy Analysis. – 2000. – ¹ 2(3). – p. 279-300.

1. См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 2008г., www.kremlin.ru [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 2009г., www.kremlin.ru [↑](#footnote-ref-2)
3. Н.М.Мириханов «Федерализм, этничность, государственность: новый курс российской власти», Москва 2002. [↑](#footnote-ref-3)
4. Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Абдулатипов Р.Г. Нац. вопрос и гос. устройство России. М., 2000. С. 237. [↑](#footnote-ref-5)
6. Медведева В.К. Региональные интересы и политика. М., 2003. С. 36-37. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. Изд-во РАГС, М.,2000. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Следзевский И.В. Регионализм в Российской Федерации как новая социокультурная реальность. В кн.: Федерализм и региональные отношения / Опыт России и Западной Европы. М., 1999. С.54. [↑](#footnote-ref-8)
9. Столяров М.В. Теория и практика федерализма//Учебно-методический комплекс. Москва, издательство РАГС,2008. [↑](#footnote-ref-9)
10. Митюков М.А. Конституция РФ и проблемы совершенствования фед. отношений. В кн.: Проблемы федеративных отношений в Конституции РФ. М.,2000. С.12-13 [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный бюджет и регионы. Структура финансовых потоков. М.. 2001. С. [↑](#footnote-ref-11)
12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008г., www.garant.ru [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями на 03.06.2006 г.), www.economy.sam.reg.ru [↑](#footnote-ref-14)
15. См. Ю.А.Тихомиров. Теория компетенции. М.: Юринформ-центр.2001 [↑](#footnote-ref-15)
16. См. Власть, закон, бизнес. М., 2008. [↑](#footnote-ref-16)
17. Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного

    семинара. Вып. № 5. М., 2004. [↑](#footnote-ref-17)
18. 1 Конституция РФ. [↑](#footnote-ref-18)
19. Столяров М.В. Суверенитет и демократия (к постановке вопроса о суверенной демократии в Российской Федерации). М., 2006. [↑](#footnote-ref-19)
20. Мацнев А.А., Юрген Харбих. «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации» М.: РАГС, 2007 [↑](#footnote-ref-20)
21. Словарь прав человека и народов. М., 1993. Суверенитет. Проект «суверенная демократия». М., 2006. [↑](#footnote-ref-21)
22. «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в российской федерации» сборник материалов проекта. М., 2006 [↑](#footnote-ref-22)
23. Федеральный закон о местном самоуправлении №154-Ф3, ст.№10 [↑](#footnote-ref-23)
24. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления №131-Ф3. [↑](#footnote-ref-24)
25. «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в российской федерации» /Сборник материалов проекта. М., 2006. [↑](#footnote-ref-25)
26. См. «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации» Сборник материалов проекта. М., 2006 [↑](#footnote-ref-26)
27. Вестник «Правительство Самарской Области»- декабрь, 2008 г. [↑](#footnote-ref-27)
28. Информационный портал Правительства Самарской области, раздел Социально- экономические программы. [↑](#footnote-ref-28)
29. Вестник «Самарское обозрение» апрель, 2009 год. [↑](#footnote-ref-29)
30. Вестник «Самарское обозрение» июль, 2008 год. [↑](#footnote-ref-30)
31. Информационный портал Правительства Самарской области, раздел Социально- экономические программы. [↑](#footnote-ref-31)
32. Вестник «Самарское обозрение» апрель, 2008 г. [↑](#footnote-ref-32)
33. Мацнев А.А., Юрген Харбих. «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации». М.: РАГС, 2007 [↑](#footnote-ref-33)
34. «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в российской федерации» сборник материалов проекта. М., 2006 [↑](#footnote-ref-34)
35. Информационный портал Правительства Самарской области, раздел Социально-экономические программы. [↑](#footnote-ref-35)
36. Вестник «Правительство Самарской Области»- декабрь, 2007 г. [↑](#footnote-ref-36)
37. Портер М. Международная конкуренция. – М.: Международные отношения, 1993. – 895 с. [↑](#footnote-ref-37)
38. «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в российской федерации» сборник материалов проекта. М., 2006 [↑](#footnote-ref-38)
39. www.council.gov.ru, «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-39)
40. www.council.gov.ru, «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-40)
41. «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации», www.council.gov.ru [↑](#footnote-ref-41)
42. Вестник «Правительство Самарской Области» август, 2008 г. [↑](#footnote-ref-42)