

**МОДЕЛИРОВАНИЕ НОВОГО ИНСТРУМЕНТА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ:
КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД В РАЗВИТИИ СУБРЕГИОНОВ**

В статье рассматриваются инструменты региональной политики, применяемые органами исполнительной власти Самарской области: стратегирование, программирование, прогнозирование и другие. Наряду с традиционными инструментами, исследуется применение кластерного подхода на субрегиональном (межмуниципальном) уровне.

Ключевые слова: региональная политика, инструменты региональной политики, субрегиональный кластер, развитие территории.

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России оказывает значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику [1, с. 22]. Как для Российской Федерации, так и для ее субъектов, учитывая значительные по размерам территории, а также разнообразие природных и социально-экономических, культурно-конфессиональных и политических условий, важным в их развитии является учет территориальных факторов.

Именно поэтому комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований, устранение диспропорций в развитии проблемных территорий является одним из приоритетных направлений региональной политики Правительства Самарской области. Территориальные различия имеют разнообразную природу и определяются разными потенциальными возможностями, степенью их использования. С целью выравнивания регионального пространства в Самарской области используются все возможные инструменты территориального регулирования.

Характеризуя муниципальные образования Самарской области необходимо отметить, что на территории региона расположено 10 городских округов и 27 муниципальных районов. Уровень их социально-экономического развития существенно различается.

В более выгодном положении находятся территории, входящие в состав Самарско-Тольяттинской агломерации (далее – СТА): 8 из 10 городских округов и 9 из 27 муниципальных районов области. Здесь проживает более 80 % населения области, сосредоточено более 90 % промышленной продукции, инвестиций и товарооборота, более половины валовой продукции сельского хозяйства [2, с. 234]. В сочетании с выгодным транспортно-географическим положением все это определяет ускоренное развитие территорий СТА.

По потенциалу и уровню развития вне конкуренции находятся областной центр – Самара и «автомобильная столица России» – Тольятти. Достаточно успешно развива-

* © Петрова М.Е., 2012

Петрова Марина Евгеньевна (petrova.me@mail.ru), кафедра национальной экономики и природных ресурсов Самарского государственного экономического университета, 443090, Российская Федерация, г. Самара, ул. Советской Армии, 141.

ются Сызрань, Новокуйбышевск, Жигулевск. Являясь «центрами притяжения» для инвестиций, они имеют благоприятные перспективы развития.

Входящие в состав СТА муниципальные районы, такие как Волжский, Красноярский, Кинельский, Ставропольский, имеют диверсифицированную экономику, значительный для сельских территорий промышленный потенциал, развитую бизнес-среду, что обеспечивает их комплексное и устойчивое развитие. Их пригородный характер определил специализацию сельского хозяйства на развитии мясо-молочного животноводства и овощеводства.

Достаточно высока дифференциация уровня социально-экономического развития муниципальных образований СТА и муниципальных образований, не входящих в нее. В основном это касается малых городов и периферийных сельских районов, экономическая база которых отличается узким спектром хозяйственной специализации.

Однако в Самарской области есть яркий пример конкурентоспособности малого города – это Отрадный. Удачный муниципальный маркетинг в сочетании с активной позицией бизнес-сообщества создали благоприятные условия для прихода в город стратегических инвесторов. В результате в Отрадном успешно диверсифицируется экономическая база, опережающее развитие получила промышленность строительных материалов, развиваются предприятия по сервисному обслуживанию нефтедобычи. Отрадный является одним из региональных «центров притяжения» инвестиций и по степени благоприятности инвестиционного климата мало в чем уступает Самаре и Тольятти.

Необходимо понимать, что сохранение территориальной дифференциации – это неизбежный процесс. Экономически сильные муниципальные образования, располагая значительным промышленным, научным и инфраструктурным потенциалом, не стоят на месте, продолжают развиваться. Уступая в последние годы менее развитым территориям по темпам роста, они имеют иное качество экономического роста. Темпы роста Самары и Тольятти зачастую уступают малым городам (Отрадному и Октябрьску), но каждый стоимостный эквивалент 1 % прироста по Самаре и Тольятти был в несколько сот раз «весомее» 1 % прироста по малым городским округам.

В сложной ситуации при переходе к рыночным отношениям оказались города преимущественно с моноструктурным характером экономики или ориентацией на производство оборонной продукции (Кинель, Чапаевск, Октябрьск, Похвистнево) и периферийные сельские территории. В этой связи важно обеспечить достойный уровень жизни населения независимо от места проживания, преодолеть резкие различия в доступности населения к качественным социальным услугам, научно-культурным ценностям.

Поэтому устранение диспропорций в экономическом и социальном развитии является приоритетным направлением региональной политики Правительства Самарской области. Разнообразен и набор инструментов по сокращению поляризации уровней социально-экономического развития территорий региона.

В Самарской области в практике управления применяется вся триада инструментов: стратегирование, программирование, прогнозирование, а также планирование – индикативное, бюджетное, территориальное, предоставление различных преференций в рамках действующего законодательства и др. Все это дает положительные результаты.

Правительство Самарской области уделяет значительное внимание стратегированию как одному из важнейших факторов равномерного развития регионального пространства в целях более полного использования потенциала развития территорий, придания устойчивости экономическому росту, повышения социальной направленности экономики. Оказывается методическая поддержка органам местного самоуправления, большинство муниципалитетов очень успешно работают в этом направлении.

Муниципальные образования Самарской области, пользуясь методологической, методической и организационной поддержкой областных властей, осваивают прогрессивные технологии стратегического планирования. Муниципалитеты как самостоятельные субъекты экономической жизни конкурируют за ресурсы, инвестиции, квалифицированное и трудоспособное население и даже за профессиональный муниципальный менеджмент. И эта конкуренция требует их стратегического позиционирования среди других территорий как в региональном масштабе, так и в национальном, и в международном.

В процессе стратегирования выстраивается новый тип взаимодействия между властью, бизнесом и населением, обеспечивающий согласование интересов и целей, объединение ресурсов, разворачивание совместной деятельности и распределение ответственности.

Хорошо зарекомендовал себя с точки зрения улучшения социально-экономической ситуации в проблемных муниципальных образованиях программно-целевой метод. Так, в Самарской области реализовывались с 1997 года областная целевая программа «Социально-экономическое развитие и экологическая реабилитация г. Чапаевска Самарской области», с 2004 года областная целевая комплексная программа «Социально-экономическое оздоровление г. Октябрьска Самарской области», с 2006 года областная целевая программа «Социально-экономическое развитие г. Похвистнево Самарской области».

Благодаря реализации программных мероприятий в вышеуказанных городских округах, наблюдались положительные тенденции в социально-экономическом положении, улучшилась инфраструктурная обустроенность территорий. В результате наблюдается сокращение дифференциации городских округов.

Результативным управленческим методом взаимодействия областных властей и органов местного самоуправления, выявляющим «узкие места» в территориально-пространственной организации области и нацеливающим на выравнивание территориального развития, явился механизм индикативного планирования. С 2003 года эта система была введена в сельских районах, с 2006 года она распространилась и на городские округа. Губернатором области ежегодно подписывались соглашения с органами местного самоуправления о взаимодействии в области социально-экономического развития, включающие индикативные планы и финансовые обязательства по обеспечению пороговых значений индикаторов социально-экономического развития.

Пристальное внимание в рамках индикативного планирования уделялось проблемам развития и выравнивания инфраструктурной обустроенности сельских территорий.

При отборе объектов нового строительства в качестве основных критериев рассматривались фактические значения индикаторов общественной инфраструктуры и их отклонения от среднеобластного уровня. Приоритетные направления: строительство и реконструкция объектов общественной инфраструктуры, развитие жилищного строительства в рамках реализации национальных проектов.

В результате осуществления системы индикативного планирования повысился уровень обеспеченности сельского населения объектами социальной и жилищно-коммунальной инфраструктурой:

- увеличилась доля учащихся, занимающихся в первую смену в 13 районах;
- возросла обеспеченность населения спортивными сооружениями в 18 районах;
- улучшились показатели обеспеченности населения местами в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях в 15 и 23 районах соответственно;
- во всех районах возросло число врачей общей практики;
- обеспеченность жильем увеличилась в 24 районах.

Проводимая в отношении сельских территорий политика благоприятно сказалась на социально-экономической ситуации в большинстве из них. Улучшились индикаторы развития человеческого потенциала и социального благополучия. Во всех районах росли денежные доходы населения и среднемесячная заработная плата; повысилась обеспеченность телефонами фиксированной электросвязи, учащихся – компьютерами с подключением к сети Интернет. Повысилась обеспеченность автомобилями в 23 районах. В 16 регионах можно отметить рост рождаемости, в 22 районах сократилась безработица.

Наряду с этим сокращается дифференциация муниципальных районов. За последние годы она сократилась по среднемесячным денежным доходам на душу населения, среднемесячной номинальной заработной плате на 1 занятого в сельскохозяйственных организациях, обеспеченности дорогами общего пользования с твердым покрытием, общему потреблению воды в расчете на 1 жителя, доле учащихся дневных общеобразовательных учреждений, занимающихся в 1 смену и др.

Сохраняются традиционные инструменты текущего бюджетного выравнивания через трансферты, направленные на выравнивание и стимулирование развития городских округов, муниципальных районов и поселений.

Как уже сообщалось, одним из определяющих конкурентных преимуществ муниципальных образований нашей области является наличие СТА, которая центрирует на себя все внутриобластные и многие межрегиональные связи. Межмуниципальные связи в Самарской области в целом носят выраженный агломерационный характер. Вместе с тем развитие субрегиональных межмуниципальных связей привело к формированию территориальных субрегионов, находящихся за пределами СТА.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года, на территории региона вне СТА по насыщенности межмуниципальных связей, географическому положению, специализации выявлено семь субрегионов: Сызранский, Юго-Западный, Отраденский, Нефтегорский, Похвистневский, Сергиевский и Южный. Различны как их специализация, так и уровень социально-экономического развития. Наиболее проблемными, на наш взгляд, являются Юго-Западный, Похвистневский, Нефтегорский и Южный субрегионы.

Исходя из современной территориально-пространственной организации области, характеризующейся наличием СТА и развитых субрегиональных межмуниципальных связей, определивших формирование территориальных субрегионов за пределами Самарского и Тольяттинского «ядер» агломерации, стратегией поставлены две задачи:

– усиление связанности территорий агломерации на основе активного использования конкурентных преимуществ ее двухъядерной кольцевой структуры и обеспечение диффузии инноваций на периферийные территории;

– дальнейшее развитие субрегионов, создание условий для комплексного, пропорционального стратегического укрепления полупериферийных и периферийных территорий, функционирования человеческого потенциала независимо от места проживания, обустройство физического пространства необходимой транспортной и инженерной инфраструктурой, повышение экономической активности в приграничных ареалах.

Через вовлеченность в реализацию проектов развития отраслевых кластеров (автомобильного, химического, нефтедобывающего, производства энергии, транспортно-логистического, агроиндустриального, рекреационно-туристического, инновационно-внедренческого и информационных технологий) периферийные территории области получают мощный импульс развития.

Однако в условиях реформирования местного самоуправления регулирование развития муниципальных образований не может быть ограничено определенным набором

ром инструментария. Поэтому необходимы дополнительные, более современные инструменты региональной политики, отвечающие нынешнему этапу развития.

Одним из таких инструментов является кластерный подход. Этот метод, как показывает опыт развитых стран, является наиболее оптимальным для конкурентного развития экономики региона и кластера. В последнее время множество экономистов признают тот факт, что регионы, на территории которых происходит формирование кластеров, становятся лидерами экономического роста.

Развитие муниципальных образований на основе формирования субрегионального лесного кластера – первая попытка применить кластерный подход на субрегиональном межмуниципальном уровне. Формирование кластера иного уровня, субрегионального, происходит путем условного объединения нескольких муниципальных образований на основе общности территории, наличия однородных природных ресурсов и ряда других факторов. На наш взгляд, кластерный подход успешно соотносится с территориально-пространственной организацией Самарской области.

Примером такого подхода может служить формирование и развитие лесного кластера северо-восточного субрегиона Самарской области. Проведение грамотной кластерной политики органов власти и органов местного самоуправления, а также выполнение программных мероприятий должно привести к следующим результатам:

- росту конкурентоспособности существующих предприятий лесного комплекса в результате улучшения условий для ведения бизнеса, созданию новых производств отрасли, диверсификации производства в субрегионе, созданию возможности для субрегиона стать «точкой роста» экономики региона;

- повышению инновационного потенциала предприятий субрегиона при создании новых продуктов, технологий и рынков;

- увеличению занятости трудоспособного населения, росту денежных доходов и заработной платы, улучшению условий труда на предприятиях лесного комплекса;

- повышению доходов областного и местных бюджетов в результате роста прибыльности предприятий, заработной платы, поступлений земельного налога и других выплат за пользование лесными ресурсами;

- созданию наиболее благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса, привлечения инвесторов, повышению эффективности инвестиционных проектов и снижению издержек текущей деятельности;

- укреплению межмуниципальных экономических связей, содействующих повышению конкурентоспособности территорий;

- развитию механизмов частномуниципального партнерства, повышению результативности взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области, органов местного самоуправления с бизнес-сообществом в направлении активизации его участия в социально-экономическом развитии территорий;

- сокращению дифференциации по основным социально-экономическим показателям муниципальных образований субрегиона;

- повышению уровня и качества жизни населения муниципальных образований субрегиона;

- достижению стратегической цели – ускоренного социально-экономического развития муниципальных образований северо-восточного субрегиона Самарской области.

В заключение хотелось бы отметить, что предпосылки и предполагаемые результаты формирования и развития лесного кластера северо-восточного субрегиона Самарской области подтверждают возможность использования кластерного подхода в качестве нового, современного инструмента региональной политики Самарской области по отношению к отдельным группам муниципальных образований. Это может стать результативным управленческим методом взаимодействия областных властей и орга-

нов местного самоуправления, выявляющим «узкие места» в территориально-пространственной организации области и нацеливающим на выравнивание территориального развития.

Библиографический список

1. Смирнов В.В. Теоретические аспекты анализа конкурентоспособности региона: предпосылки, методика, оценка // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 5 (62). С. 22–33.
2. Постановление Правительства Самарской области от 09.10.2006 г. № 129 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года».

*М.Е. Petrova**

MODELLING OF NEW INSTRUMENT OF REGIONAL POLICY: CLUSTER APPROACH IN THE DEVELOPMENT OF SUBREGIONS

In the article the instruments of regional policy which are used by the organs of the executive power of the Samara Region: strategy using, programming, prognostication and others. Alongside with traditional instruments, the using of cluster approach on the subregional (inter-municipal) level is investigated.

Key words: regional policy, instruments of regional policy, subregional cluster, development of the territory.

* *Petrova Marina Evgenievna* (petrova.me@mail.ru), the Dept. of National Economy and Natural Resources, Samara State University of Economics, Samara, 443090, Russian Federation.