

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА СО РАН

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫМ
И МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

Под редакцией
д.э.н. А.С. Новоселова, д.э.н. В.Е. Селиверстова

Новосибирск
2018

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-2
С 833

Коллектив авторов:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (Введение, гл. 2), к.э.н. **А.С. Маршалова** (Введение, гл. 2),
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 1, 10), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 1, 4),
Т.В. Волянская (гл. 2: п. 2.2), к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 3), **А.А. Казак** (гл. 3),
М.Ю. Афанасьев (гл. 3), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 5), к.э.н. **А.В. Костин** (гл. 5),
к.э.н. **О.И. Гулакова** (гл. 5), **А.А. Шевелев** (гл. 5), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 6),
к.э.н. **Г.Н. Речко** (гл. 6), к. полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 6),
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 7), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 7),
Ю.А. Перекаренкова (гл. 7), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 8), к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 8),
А.Н. Голошевская (гл. 8), к.э.н. **Е.Е. Горяченко** (гл. 9),
к.с.н. **К.В. Малов** (гл. 9), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 11).

Рецензенты:

д.э.н. В.Ю. Малов, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. Н.В. Шаланов

**С 833 Стратегическое управление региональным и муниципальным
развитием / Новоселов А.С., Маршалова А.С., Бурматова О.П.
и др. / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск:
ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.**

ISBN 978-5-89665-336-3

В монографии рассмотрены методологические проблемы разработки концепции стратегического управления региональным и муниципальным развитием на основе модернизации планово-прогнозной деятельности и институциональной системы управления. Обобщены закономерности развития системы регионального и муниципального управления, выявлены особенности механизма управления в регионах Сибири. Рассмотрены проблемы стратегического планирования, управления региональной бюджетной системой, охраной окружающей среды, внешнеэкономической деятельностью регионов Сибирского федерального округа. Монография предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-336-3

© ИЭОПП СО РАН, 2018 г.
© Коллектив авторов, 2018 г.

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
SIBERIAN BRANCH
INSTITUTE OF ECONOMICS
AND INDUSTRIAL ENGINEERING

**STRATEGIC MANAGEMENT
OF REGIONAL
AND MUNICIPAL DEVELOPMENT**

Edited by
A.S. Novoselov, D.Sc. (Econ.),
V.E. Seliverstov, D.Sc. (Econ.)

Novosibirsk
2018

Strategic management of regional and municipal development /
Ed. by A.S. Novoselov, V.E. Seliverstov. – Novosibirsk: IEIE SB
RAS, 2018. – 496 pp.

The monograph has addressed the problems concerning the elaboration of the concept of strategic management of regional and municipal economic development on the basis of modernization of planning and forecasting and institutional system of governance. The regularities of regional managerial system have been analyzed and generalized, identified have been the specifics of management mechanism in the regions of Siberia. Considered have been the challenges concerning strategic planning, management of regional budget system, environmental protection, and foreign economic activity of the regions of Siberian federal district.

The monograph is intended for academicians, researches, and specialists in state and municipal management, as well as for graduate students and faculty members of economic universities.

ISBN 978-5-89665-336-3

© IEIE SB RAS, 2018 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение: Формирование научных направлений исследования проблем регионального и муниципального управления ..	5
---	---

Раздел I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ	15
1.1. Региональное развитие в системе национальной экономики	15
1.2. Эволюция территориального развития	25
1.3. Финансовый механизм управления российскими регионами	34
1.4. Направления регионального развития России	45
Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ	51
2.1. Роль системы управления в социально-экономическом развитии и повышении конкурентоспособности региональной экономики	51
2.2. Комплексный подход к исследованию социально-экономической среды и конкурентных позиций региона	57
2.3. Пространственное развитие как элемент стратегической региональной политики	62
2.4. Стратегическое управление и его роль в разрешении объективных противоречий между субъектами экономики регионов	73
Глава 3. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОТ ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ РЕШЕНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ	88
3.1. Опыт стратегического планирования в регионах России	88
3.2. Анализ объекта стратегического планирования	96
3.3. Анализ структуры и положений закона о стратегическом планировании с позиции системного анализа	116
3.4. Стратегическое планирование на уровне муниципалитета: подходы и предложения	135
3.5. Возможные направления развития системы стратегического планирования	150

Глава 4. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУБФЕДЕРАЛЬНЫЙ АСПЕКТ	157
4.1. Значимость бюджетных ресурсов в системе управления развитием территории	157
4.2. Проблемы формирования доходов органов местного самоуправления в России	166
4.3. Оценка степени самостоятельности бюджетов органов местного самоуправления (на примере Новосибирской области)	183
4.4. Направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений на субфедеральном уровне с позиций учета интересов местного самоуправления	200
Глава 5. СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ	218
5.1. Характеристика особенностей внешней торговли России, причины и характер проявления	218
5.2. Тенденции развития внешней торговли Сибирского федерального округа	222
5.3. Товарная структура торговли в первые два года современных санкций	232
5.4. География торговли, страны – контрагенты и их роль в товарной специализации СФО	239
5.5. Статистические оценки влияния факторов на внешнюю торговлю РФ, ЦФО, СФО и отдельных регионов СФО	244
 Раздел II. ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ	
Глава 6. СТРАТЕГИЯ-2035: КУЗБАССКАЯ МОДЕЛЬ	248
6.1. Стратегия-2025: вызовы и риски	250
6.2. Стратегия-2035: экономический ребрендинг	260
Глава 7. ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТАХ	282
7.1. Постановка проблемы	282
7.2. Диспропорции в пространственном развитии края. 1990–2010 гг.	286
7.3. Дисбалансы в современном региональном развитии Алтайского края в контексте реализации его долгосрочной стратегии	309

Глава 8. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	332
8.1. Лучшие практики реформирования местного самоуправления в субъектах Российской Федерации ...	332
8.2. Образование единой местной администрации муниципального района и административного центра муниципального района	349
8.3. Оценка организационно-административной деятельности органов местного самоуправления	361
Глава 9. ДИАГНОСТИКА СИТУАЦИИ И ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	371
9.1. Методологические основы диагностики ситуации в муниципальных образованиях	371
9.2. Привлекательность жизни в российских городах с позиции населения	374
9.3. Оценки социально-экономической ситуации, проблемы и возможности решения: взгляд руководителей муниципальных образований	383
 Раздел III. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	
Глава 10. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ	402
10.1. Становление государственной экологической политики в России (1990–2000 гг.)	402
10.2. Причины и основные направления деэкологизации государственного управления в России (после 2000 г.)	409
10.3. Актуальные направления улучшения государственной экологической политики	429
Глава 11. ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ – КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	463
11.1. Пути снижения дефицита водных ресурсов в регионе	463
11.2. Программный подход как механизм решения водохозяйственных проблем	474
Литература	480

CONTENTS

Preface: Developing Directions of Scientific Research of Challenges of Regional and Municipal Governance	5
---	---

Unit I. METHODOLOGICAL PROBLEMS OF STRATEGIC MANAGEMENT IN THE FEDERAL SUBJECTS OF RUSSIA

Chapter 1. THE DEVELOPMENT OF REGIONAL POLICY CONCEPT IN RUSSIA	15
1.1. The Role of Regional Development in the System of National Economy	15
1.2. The Evolution of Spatial Development	25
1.3. Financial Mechanism of Russian Regions Management	34
1.4. Directions of Regional Economic Development of Russia	45
Chapter 2. MANAGEMENT OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ENTITY	51
2.1. The Role of Governance System in Socioeconomic Development and in Enhancement of Regional Economy Competitiveness	51
2.2. Comprehensive Approach to the Study of Socio-economic Environment and Competitive Position of a Region	57
2.3. Spatial Development as a Part of Strategic Regional Policy	62
2.4. Strategic Management and its Role in Resolving Objective Tensions between the Subjects of Regional Economy	73
Chapter 3. STRATEGIC PLANNING: FROM SETTING OF A PROBLEM TO LEGISLATIVE SOLUTION AND REALIZATION	88
3.1. Strategic Planning Experience in Russia	88
3.2. Analysis of Strategic Planning Object	96
3.3. Analysis of the Framework and Provisions of the Strategic Planning Act from the Position of System Analysis	116
3.4. Strategic Planning at Municipality Level: Approaches and Proposals	135
3.5. Possible Directions of Strategic Planning Development	150

Chapter 4. BUDGET POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION: SUBFEDERAL ASPECT	
4.1. The Importance of Budgetary Resources in System of Spatial Development Management	157
4.2. Problems Concerning the Formation of Local Authorities Incomes in Russia	166
4.3. The Estimation of Level of Local Authorities Budgets Independence (on the Example of Novosibirsk Oblast)	183
4.4. Ways of Improving Fiscal Relations at Sub-federal Level from the Perspective of Local Authorities Interests	200
Chapter 5. CURRENT STATE AND MAIN TRENDS OF FOREIGN TRADE OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT IN THE CURRENT CONTEXT OF CHALLENGES	218
5.1. The Description of Peculiarities of the Russian Foreign Trade, Causes and the Nature of their Manifestation	218
5.2. Trends of Development of the Foreign Trade of Siberian Federal District	222
5.3. Structure of Trade in the First Two Years of the Current Sanctions Measures	232
5.4. Geography of Trade, Counteragent Countries and their Role in the Product Specialization of Siberian Federal District	239
5.5. Statistical Evaluation of Factors Impact on the Foreign rade of the Russian Federation, Central Federal District and Siberian Federal District	244
 Unit II. STRATEGIC MANAGEMENT EXPERIENCE IN REGIONS AND MUNICIPAL ENTITIES	
Chapter 6. STRATEGY-2035: KUZBASS MODEL	
6.1. Strategy-2025: Challenges and Risks	250
6.2. Strategy-2035: Economic Rebranding	260
Chapter 7. SPATIAL DEVELOPMENT OF ALTAY KRAI AND ITS REFLECTION IN STRATEGIC DOCUMENTS	282
7.1. Problem Statement	282
7.2. Disparities in the Spatial Development of Altay Krai in1990-2010	286
7.3. Disparities in the Contemporary Regional Development of Altay Krai in the Context of its Long-Range Strategy	309

Chapter 8. IMPROVING THE TERRITIAL STRUCTURE OF LOCAL AUTHORITIES	332
8.1. The Best Practice in the Field of Reforming of Local Authorities in Subjects of the Russian Federation	332
8.2. The Formation of Unified Local Administration and Administrative Center of Municipality	349
8.3. The Assessment of Organizational and Administrative Activities of Local Authorities	361
Chapter 9. DIAGNOSTIC ANALYSIS OF SOCIOECONOMIC SITUATION AND IDENTIFICATION OF PROBLEMS CONCERNING MUNICIPAL ENTITIES FUNCTIONING ..	371
9.1. Methodological Aspects of Diagnostics of Socioeconomic Situation in Municipal Entities	371
9.2. The Attractiveness of Life in the Russian Cities: View of Population	374
9.3. Evaluation of Socioeconomic Situation, Problems and the Possible Ways of their Solving: View of Heads of Municipal Entities	383
 Unit III. ENVIRONMENTAL ASPECTS OF STRATEGIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT	
Chapter 10. PUBLIC ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE REGIONS OF RUSSIA	
10.1. Basic Conditions of Environmental Policy Formation	402
10.2. National Environmental Regulatory System in Russia	409
10.3. Current Trends of Improving State Environmental Policy	429
Chapter 11. WATER SUPPLY AS A KEY FACTOR OF REGIONAL DEVELOPMENT	463
11.1. Ways of Reducing Water Scarcity in a Region	463
11.2. Program-based Approach as a Mechanism to Address Water Problems	474
References	480