



К.э.н., доцент СОГУ
Э.Е. Быдтаева

Регион как объект и субъект управления экономикой

Э.Е. Быдтаева

Российское социально-экономическое пространство характеризуется чрезвычайно высоким уровнем неоднородности, что оказывает значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику рыночных преобразований. Существование территориальных социально-экономических диспропорций во многом порождается объективными причинами, что не умалает необходимости их смягчения.

Задачи регионального выравнивания уровней экономического развития актуальны не только для России, но и для преобладающего большинства стран с более развитой рыночной системой. Однако в нашей стране их решение многократно усложняется как масштабностью необходимых преобразований, так и наличием множества сопутствующих проблем обеспечения устойчивого развития нации. Так, во многих индустриально развитых странах с динамично развивающейся экономикой существование отдельных проблемных ареалов является, скорее, исключением из общего правила и может рассматриваться как своего рода трудности; в России же ситуация ровным счетом обратная. Кроме того, перед российской экономикой в то же время остро встают проблемы обеспечения целостности как всей национальной системы, так и в разрезе отдельных территорий, не говоря об общих проблемах транзитивного этапа развития.

Существовавшие в административно-командной экономике структуры и механизмы учета региональных особенностей при распределении ресурсов и организации функционирования производств были утрачены в ходе стремительной «рыночной» реорганизации управленческих структур

федерального уровня. Созданная заново структура управления экономикой изначально сориентирована на формирование макроэкономических институтов и инструментов.

Согласно взглядам ультралиберальных экономистов, доминирующих в финансово-экономическом крыле российского правительства, национальная экономика в условиях рынка должна обладать способностью к саморазвитию, поэтому государству не следует стремиться устанавливать правильные пропорции внутри экономики при помощи специальной политики. Ему необходимо сосредоточиться на институционально-структурных реформах, обеспечивающих конкурентную среду, что представляется особенно актуальным с позиций органичного включения национальной экономики в систему мировых обменов. В качестве аргумента, подтверждающего адекватность указанной позиции, выступает вывод экспертов Центра экономических и финансовых исследований и разработок, проводивших оценку последствий вступления России в ВТО, заключающийся в том, что конкуренция с иностранными товарами может иметь более положительный эффект для развития и роста конкурентоспособности российской промышленности, чем наращивание протекционизма¹. Следовательно, целевая поддержка отдельных перспективных отраслей и производств, с которой неизбежно связано решение задачи выравнивания уровней экономического развития регионов, выпадает из сферы приоритетов деятельности правительства.

Кроме того, приводится довод о том, что государство в лице федеральных органов власти не в состоянии детерминировать истинные «точки роста», поскольку: во-первых, их определение яв-

¹ [http:// www.rusrev.org/BlazeServer/page](http://www.rusrev.org/BlazeServer/page)

ляется результатом политического процесса, и поэтому не свободно от воздействия «групп влияния»; во-вторых, даже при абсолютной свободе стратегического выбора правительства от воздействия со стороны региональных «групп влияния», наиболее перспективные отрасли могут быть выбраны неверно, поскольку государство далеко не всегда обладает достаточной информацией относительно существующих возможностей и обусловленных этими возможностями перспективных направлений экономического развития в региональном разрезе отраслевого аспекта. Таким образом, реализация любых приоритетов государства в отношении регионов в терминах секторов, отраслей и видов продукции считается ведущей к снижению общей экономической эффективности.

Нам же представляется, что региональный аспект экономической политики выступает для федерального центра ясно осознаваемой им обузой, возложение которой на себя требует кроме прочего большой политической воли. Ведь сложившаяся сегодня ситуация в экономике однозначно свидетельствует о способности рыночных механизмов эффективно снимать структурные дисбалансы только при относительно небольших отклонениях от оптимума. Ликвидация же масштабных дисбалансов требует специальных, вне рыночных мер.

Необходимо отметить, что региональное выравнивание экономики, с учетом различий между уровнями развития отдельных региональных экономик, а также диапазона их отклонений от лучших или средних параметров по стране, не может быть сведено только к созданию наиболее благоприятной среды для предпринимательства в «неблагополучных» территориальных образованиях; оно неизбежно связано с «точечным», объектным воздействием государства на параметры развития отдельных отраслей и производств. А это, в свою очередь, требует обоснованной, ясной отраслевой стратегии и политики, а также проведения серьезной работы по обоснованию территориального размещения отраслевых комплексов на территории страны.

Следует сказать, что констатация очевидных «провалов» рынка способствует постепенному

смягчению позиций даже наиболее консервативных либералов в части отрицания необходимости активного вмешательства государства в экономическое развитие страны, в том числе в разрезе регионов. Приходит осознание того, что зависимость возникновения и динамики перспективных отраслей и производств в неблагополучных регионах от параметров макроэкономической политики носит корреляционный характер², а социальные и политические издержки рыночной саморегуляции без применения специальных мер могут оказаться выше, чем позволяет прочность социально-политической системы.

Апеллируя к принципу обоснованности управленческих решений и требованию максимальной информированности об объектах реформирования (а на наш взгляд – стремясь уйти от ответственности за результаты конкретных преобразований), федеральные власти сместили акценты в формировании и реализации экономической политики на уровень регионов – субъектов федерации. В соответствии с новыми подходами к реализации властных полномочий, государство должно устанавливать общенациональные ориентиры развития, которые будут определять направления региональной политики, задавать ей макроэкономический вектор. Однако выбор отраслевых приоритетов развития осуществляется в каждом конкретном регионе с учетом того, в какой мере реализация данных приоритетов способна решать задачи позитивной динамики экономики и ее территориальных структурных составляющих.

Иными словами, региональное управление выступает проводником общероссийских интересов с учетом специфики региона. Территориальная единица является объектом управленческих решений, а сами эти решения могут приниматься на различных уровнях управленческой системы (федеральном, региональном, муниципальном), что позволяет рассматривать регион и как полноценный субъект управления.

Позиционирование региона в качестве субъекта управленческих решений по проведению региональной и национальной экономической политики базируется на учете следующих важных условий,

² Так, в докладе консалтинговой компании «Mc Kinsey» «Инвестиции транснациональных компаний в развивающихся странах» (<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/newhorizonons/>), исследовавшей развитие автомобилестроения, производства бытовой электроники, розничной торговли, сферы банковских услуг и информационных технологий в Индии, Бразилии, Китае и Мексике, констатируется отсутствие решающей связи между налоговыми стимулами, таможенными барьерами и принятием ТНК эффективных решений о размещении своих производств на территории данных стран.

которые складываются в пределах данного административно-территориального образования:

- экономической целостности территории как основы хозяйственного комплекса;
- общности экономических, социальных и общественно-политических задач, решаемых на территории региона;
- возможности эффективного управления территорией.

Конечно же, региональное управление устраняет многие недостатки жесткой централизации, ограничивающей свободу низовых органов государственной власти, нарушающей закон обратной связи и, в конечном счете, ведущей к нарушению саморегуляции. Оно способно существенно повысить эффективность государственного управления в целом.

Это обстоятельство придает особую важность, прежде всего, правовому закреплению статуса каждого уровня управления. Очень низкий уровень единого правового обеспечения процессов саморегулирования и самоуправления на уровне регионов, стимулирующих развитие их ресурсов по количественным и качественным параметрам, выступает фактором снижения эффективности государственного регулирования экономического развития.

Формирование отечественной модели взаимодействия органов государственного управления в системе «Российская Федерация – субъекты федерации – местное самоуправление», решение вопросов обеспечения единства правовых и экономических основ построения отношений между Федерацией и ее субъектами, выбора адекватной российским реалиям модели бюджетного федерализма, которыми занимаются ведущие российские специалисты, несомненно, лежат в плоскости задач совершенствования управления экономическим развитием на уровне регионов. Тем не менее эту деятельность нельзя рассматривать как способствующую преодолению дифференциации между уровнями экономического развития регионов. Передавая действенные рычаги воздействия на экономику низовым звеньям управления, федеральный центр теряет способность мобильно и эффективно координировать ее количественные и качественные параметры, тем самым допуская возможное увеличение существующих разрывов между этими параметрами в разрезе административно-территориальных образований Российской Федерации. Системный подход к управлению экономикой страны проявляется в том, что рассмотре-

ние объекта идет по пути «суммирования» его частей – региональных экономик, а это неизбежно ограничивает возможности такого управления уровнем подсистем.

Указанная проблема усугубляется высокой степенью «элементности» объекта управления. С учетом количества субъектов российской федерации реализация данного подхода к управлению экономикой на практике чревата непредсказуемыми последствиями.

Наиболее существенные недостатки данного подхода, такие как фрагментарность экономических процессов, отсутствие скоординированности в разработке и реализации экономической политики и другие, можно преодолеть, разработав юридически безупречную формулу взаимодействия федерального центра и регионов, или путем укрупнения сетки административно-территориального деления страны. Второй из предлагаемых вариантов реализовать, и это очевидно, – значительно легче.

Идея объединения субъектов РФ в более крупные образования нашла реализацию на практике в конце 90-х годов. Принятая схема федеральных округов сочетает преобладающее зональное деление (Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Сибирский, Дальневосточный округа) и скорректированное макрорегиональное (Южный, Уральский округа). Образование новых административно-территориальных единиц способствует решению целого ряда задач управления экономическим развитием, а именно:

- сформировавшиеся в ходе естественного взаимодействия и сотрудничества субъектов Федерации федеральные округа, соответствуя принципу экономического районирования, способствуют интеграции, создают предпосылки для более эффективного использования экономического, ресурсного и кадрового потенциала регионов;

- существенно упрощается процесс управления за счет сокращения количества «связок» между регионами и федеральным центром в результате объединения семью федеральными округами 89 субъектов Федерации;

- повышается качество управления за счет территориального смещения централизованных функций управления на места: в соответствии с Конституцией РФ, уровню федеральных округов соответствуют федеральные органы власти;

- укрупнение территориальных образований создает предпосылки повышения жизнеспособности, способности к самообеспечению регионов РФ.

Федеральные округа, задействуя фактор объединения интересов и выгод субъектов Федерации, способствуют укреплению политических основ федеративных отношений, создают основы обеспечения территориальной целостности государства, ускоренного и более эффективного преодоления резкой дифференциации в уровнях развития регионов.

Укрупнение сетки административно-территориального деления страны, с позиций управления, имеет свои недостатки, наиболее существенные из которых описывает «закон Легасова»: «чем выше уровень системы, чем более разнородны ее элементы, тем более она неустойчива, тем больше расходов требуется на ее поддержание»³. Тем не менее представляется, что рассмотрение федеральных округов в качестве объекта и, что более важно, – субъекта управления экономикой не просто более обоснованно по сравнению с субъектами федерации, но более того – безальтернативно. В основе этого утверждения лежат следующие рассуждения.

Регион как объект и субъект управления экономикой должен отвечать условиям экономической целостности территории, общности экономических, социальных и общественно-политических задач, решаемых на его территории, возможности эффективного управления территорией – об этом говорилось выше.

Целостность воспроизводственных процессов не является характерной особенностью экономик субъектов РФ, что, с учетом ограниченных (по сравнению с федеральными округами) возможностей ресурсного обеспечения, снижает возможности эффективного управления территорией. На уровне субъектов Федерации показатели экономического развития имеют корреляционный характер взаимосвязи с аналогичными тенденциями в масштабе страны, отличаясь от последних вследствие влияния действующих на территории отдельных административно-хозяйственных единиц множества факторов с ярко выраженной спецификой и их сочетаний.

Экономика федерального округа же с позиции управления выступает в качестве не только подсистемы макроэкономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его части с законченным циклом воспроизводства и специ-

фическими особенностями протекания социальных и экономических процессов, определяющими специфику стоящих перед ним социально-экономических и общественно-политических задач.

Потенциал федеральных округов способен обеспечить соответствие структуры хозяйственных комплексов их долговременным интересам. Федеральные округа имеют все возможности обеспечения высокой эффективности в масштабах регионального хозяйства, опираясь на наиболее рациональные пропорции производства, его формирование с учетом требований диверсификации.

Показатели экономического развития на уровне федеральных округов имеют тесную взаимосвязь с аналогичными тенденциями в масштабе страны. Таким образом, определение на уровне федерального округа потенциальных направлений роста отраслей, которые могут поднять экономику региона и оказать мультиплицирующее воздействие на развитие сопряженных секторов регионального хозяйства с учетом отраслевых ориентиров, являющихся фактором позитивной территориальной динамики, имеет высокую вероятность быть максимально приближенным к параметрам оптимальным с позиций приоритетов национального хозяйства.

Констатация важной роли, которую объективно призваны выполнять федеральные округа в управлении региональным экономическим развитием, требует конкретизации понятия региона. В наиболее часто употребляемом значении регион обозначает часть общей территории, характеризующуюся определенной однородностью по отдельным значимым признакам или их сочетанию. Официальную характеристику данного понятия приводят Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г.⁴ В них регион определяется как часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Федерации, либо объединять территории нескольких субъектов Федерации. Это в полной мере позволяет применять понятие региона в отношении федерального округа.

Итак, укрупнение административно-территориальной сетки позволяет повысить эффективность

³ Цитируется по памяти.

⁴ Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

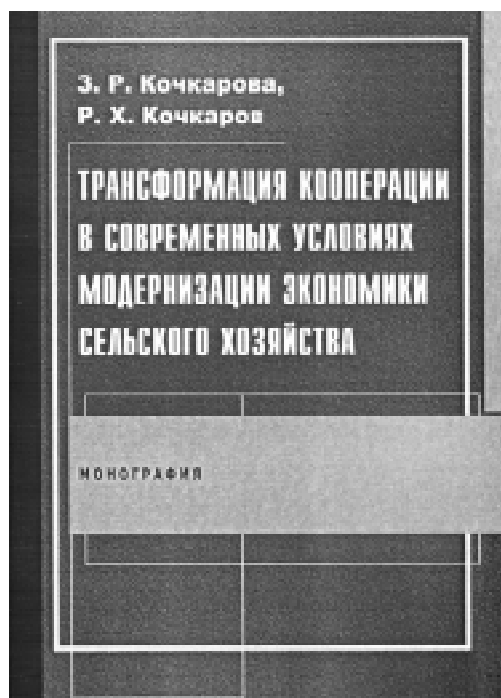
управления региональной экономикой. Более того, оно в определенной мере может рассматриваться как способ выравнивания уровней развития субъектов РФ. Так, разнонаправленные отклонения по качественным и количественным параметрам экономики по субъектам федерации в рамках федерального округа взаимно поглощаются, сглаживая усредненные показатели; а степень формальности такого «сглаживания» снижается по мере развития интеграционных процессов, активизации финансовых и материальных потоков, миграции населения и т.п.

Смещение акцентов управления экономикой на уровень федеральных округов способствует решению целого ряда актуальных проблем государственного регулирования экономического развития. Тем не менее проблема «элементности» экономики со всеми вытекающими из нее последствиями остается.

Исходя из того, что территория РФ и федерального округа соотносятся как целое и его часть, федеральный уровень принятия решений в сфере

экономики должен иметь прерогативу, когда речь идет о пространственном размещении производительных сил, о территориальных пропорциях развития всей страны, о реализации стратегии общественного воспроизводства с учетом особенностей, порождаемых территориальными условиями и факторами. Региональный уровень управления должен концентрироваться на принятии решений, касающихся воспроизводственных процессов, локализованных на отдельно взятых территориях. Иными словами, характер двойственной роли регионов (как объектов и субъектов управления экономикой) в регулировании регионального развития должен определяться рационализацией распределения управленческих полномочий. Эффективную государственную экономическую политику отличает не «суммарность», а системность, обеспечиваемая гармоничным сочетанием интересов каждого региона и интересов государства, требующая не просто реального восстановления региональных аспектов экономической политики, но и включения последней в общую технологию экономического регулирования.

В МИРЕ КНИГ



Кочкарова З. Р., Кочкаров Р. Х.

Трансформация кооперации в современных условиях модернизации экономики сельского хозяйства: монография

Ставрополь: Сервисикола, 2006. 236 с.

Тираж 500 экз.

В монографии рассматриваются проблемы современного села и роль кооперации в их решении в рамках реализации приоритетного национального проекта по развитию российского агропромышленного комплекса, созданию инфраструктуры села для обеспечения жизнедеятельности сельских территорий и достойных условий жизни сельян.

Адресована преподавателям и студентам сельскохозяйственных и кооперативных учебных заведений, работникам кооперации и сельского хозяйства.