

НЕРАВНОМЕРНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Учет специфики каждого региона необходим прежде всего для выравнивания условий рыночных преобразований на всем экономическом пространстве, разработки адекватных схем взаимозамещения тех или иных рыночных стимулов, нейтрализации воздействия негативных факторов на конкретных территориях. Отсюда следует актуальность методологических разработок в области измерения структуры и динамики социально-экономической неоднородности субъектов РФ. Особенно важен в этой связи анализ положения в отстающих районах.

Неравномерность регионального развития характерна для любого государства, особенно в переходный период. При этом целью региональной политики является не выравнивание положения отдельных территорий, а учет межрегиональных различий для определения потенциала и направлений антикризисного развития [1].

Учет специфики каждого региона необходим прежде всего для выравнивания условий рыночных преобразований на всем экономическом пространстве, разработки адекватных схем взаимозамещения тех или иных рыночных стимулов, нейтрализации воздействия негативных факторов на конкретных территориях. Отсюда следует актуальность методологических разработок в области измерения структуры и динамики социально-экономической неоднородности субъектов РФ. Особенно важен в этой связи анализ положения в отстающих районах.

Существуют различные подходы к типологии неблагополучных регионов и к выделению из них кризисных групп. Каждый субъект хозяйствования, в том числе и регион, в процессе своей жизнедеятельности испытывает те или иные кризисные проблемы, но отличается способностью в оптимальные сроки разрешать их или значительно снижать остроту. Согласно зарубежному опыту реализации региональной политики, к проблемным регионам относятся такие территориальные образования, которые самостоятельно, без внешней помощи (в том числе со стороны государства) не могут изменить существующие кризисные тенденции, решить свои наиболее острые проблемы, особенно в социальной сфере.

По преобладанию тех или иных характеристик в оценке реального положения, определяемых с помощью систем индикаторов, субъекты РФ можно разделить на различные типологические группы. Каждая из них отличается спецификой исторических, экономических, демографических и других условий развития, конкретными задачами и механизмами решения кризисных проблем. Наиболее распространенным является выделение развитых, слаборазвитых и депрессивных регионов.

Некоторые специалисты выделяют группу остро кризисных территорий, где сказывается влияние общеполитических и межнациональных конфликтов, природных и техногенных катастроф. Ситуация там характеризуется низким уровнем жизни основного населения и даже прямой угрозой жизнедеятельности, значительным разрушением экономического потенциала, повышенной социальной напряженностью, большим количеством беженцев и вынужденных переселенцев, острой криминогенной обстановкой. Кризисные регионы представляют реальную угрозу экономической и национальной безопасности страны, поэтому ситуацию в них

должно взять под свой контроль государство, опираясь на демократические институты местного самоуправления и используя широкий диапазон стабилизационных средств.

Понятия «отсталость», «кризисность», «неблагополучие» являются относительными, поэтому выделение депрессивной группы регионов носит условный характер и в первую очередь направлено на диагностику конкретных кризисных проблем. Для определения степени неблагополучия территориального развития важное значение имеют сравнение стартовых условий и ретроспективный анализ динамики региональной экономики. Идентификация депрессивных регионов осуществляется по основным критериям (табл. 1.). Предлагаемая система показателей-индикаторов для идентификации кризисных социально-экономических явлений и группировки территорий страны по глубине развития кризисных явлений основывается на существующей информационно-статистической базе, а также на расчетных интегральных макроэкономических показателях. Эти показатели группируются в комплексные, функциональные группы, отражающие основные негативные процессы в регионах и причины их возникновения.

Таблица 1. Основные критерии идентификации депрессивных регионов

Экономические критерии	Социальные критерии
Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения	Динамика реальных денежных доходов населения
Индекс промышленного производства	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума
Индекс физического объема инвестиций, в том числе в основной капитал	Стоимость потребительской «корзины»
Индекс численности занятых богатых и 10% самых бедных	Соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных
Дефицит регионального бюджета в процентах в ВРП	Естественный прирост населения
Соотношение предприятий государственной и частной форм собственности	Сальдо миграций населения
Отношение объемов внешней торговли к ВРП	Средняя заработная плата (в сравнении с другими регионами и по России в целом)
Объем привлеченных иностранных инвестиций	Отношение средней оплаты труда к прожиточному минимуму
Удельный вес убыточных предприятий по всем видам деятельности	Количество врачей, учителей на 1000 чел. населения

Характер сочетания значений этих показателей во многом определяет направления антикризисного регулирования в проблемных регионах.

На практике идентификация депрессивных регионов проводится с помощью интегральных оценок, полученных на основе обобщения первичных индикаторов [2].

В соответствии с целями социально-экономической политики распределение финансовых ресурсов региона в основном осуществляется по следующим трем направлениям:

- обеспечение условий функционирования социальной сферы и экологической среды региона;
- финансирование приоритетных точек роста экономики региона;
- реализация крупных инвестиционных проектов по производству конкурентоспособной продукции, развитию инфраструктуры региона и т.п.

Сопоставление величины регионального инвестиционного задела (включая все привлеченные источники) с основными направлениями инвестирования дает оценку финансового состояния региона, его способности обеспечить финансирование антикризисных мероприятий и дальнейшего развития своей территории. По данному критерию регионы делятся на обеспеченные, слабо обеспеченные и необеспеченные. Обеспеченным считается регион, способный проинвестировать все три направления региональной антикризисной политики, необеспеченным - регион, где не хватает средств даже на неотложные нужды: поддержку жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), здравоохранения, природной среды обитания.

В рамках оценки инвестиционного потенциала лежит деление субъектов РФ на:

- а) регионы-«доноры», которые передают в федеральный бюджет больше, чем получают из него;
- б) регионы-«реципиенты», имеющие явный дефицит собственного бюджета и получающие федеральную помощь.

В классификации проблемных регионов целесообразно выделять территории с объективными и субъективными условиями формирования кризиса. Последние характеризуются чрезвычайными обстоятельствами возникновения кризисной ситуации (стихийное бедствие, техноген-

ная катастрофа, вооруженное противостояние сторон и т.д.) и требуют оперативных стабилизирующих мер. Опыт России и других стран показывает, что многие чрезвычайные ситуации часто приводят к затяжным социально-экономическим кризисам на определенной территории.

При идентификации неблагополучных территорий и исследовании их проблем необходимо постоянно отслеживать кризисные тенденции, так как рыночные изменения имеют высокую динамику и выраженные особенности в различных сферах жизнедеятельности региона. Такая работа может проводиться в режиме антикризисного мониторинга.

Кибернетика как сравнительно новый подход к организации управления предусматривает, прежде всего, эффективное взаимодействие между объектом управления и субъектом управления. В данном случае объект управления – региональные общественно-экономические отношения (внутри пространственно-локального образования и внешние: с другими экономическими субъектами и властными структурами), субъектами управления традиционно считаются органы власти двух уровней: федеральные, субфедеральные. Представляется справедливым расширить этот перечень, выделив межрегиональный (федеральный округа), муниципальный и демостерриториальный. Игнорирование таких субъектов управления как муниципальные образования (в то время как полным ходом идет административная реформа и произошло существенное разделение полномочий субфедеральных и местных органов власти) и негосударственных общественных организаций, неформальных институтов, а также отдельных харизматических личностей – выразителей интересов большинства экономически активного населения – демостерриториальный – неправильно и даже опасно. Опыт России постперестроечного периода и стран СНГ, а также «дальнего зарубежья», дает тому яркие подтверждения. Особенно актуально это в связи с направленностью политики на человека, его интересы и потребности в повышении уровня и качества жизни, генерирования инноваций «снизу». Потребности экономических субъектов (агентов) в обществе могут удовлетворяться различными способами. Для этого используются три основных способа экономической координации, которые, в свою очередь, основаны на трех эволюционно сложившихся механизмах обмена: обмен на рынках, властно-принудительный обмен и формы взаимного, социально установленного обмена. Соответственно, каждому механизму обмена присущ особенный способ хозяйственной координации: рыночный, плановый, традиционный.

Таким образом, экономическая координация – это механизм принудительного воздействия социально-экономической системы на поведение хозяйствующих субъектов в соответствии с приоритетными целями данной системы. В условиях централизованно управляемой системы такое принудительное воздействие осуществлял государственный и партийный аппарат. В рыночном хозяйстве воздействие на решения и поступки экономических субъектов осуществляется через информирование и мотивацию (экономическую заинтересованность либо угрозу потерь). Причем и здесь подобное воздействие носит характер экономического принуждения, т. е. осуществляется в основном не административными, а экономическими средствами. Координация поведения экономических субъектов в условиях рынка реализуется путем аккумуляирования, переработки и передачи информации. Именно информация составляет необходимую основу рационального хозяйственного поведения. А именно поведенческий аспект рассматривается как ключевой при достижении необходимых темпов изменений. Он существенно влияет на успех и саму возможность принятия того или иного решения (психологическая теория решений). В рамках определенного экономического и социального порядка вырабатываются схемы или алгоритмы поведения, являющиеся при данных условиях наиболее эффективными, они определяют реакцию общества на результаты и последствия трансформации, служат источником дальнейшего развития, повышают уровень общественной, следовательно, экономической координации рынка.

Такой взгляд на проблему, на наш взгляд, позволяет сделать определенный шаг для регионального развития действительно на основе либеральной экономической политики, а не существующей ныне интервенционистской.

Интервенционизм – не просто участие государства в хозяйственной деятельности, а вид перераспределения общественного продукта в пользу отдельных заинтересованных групп, что характерно для меркантилистической экономики. Для дееспособного рыночного хозяйства, по словам Ф.А. Хайека, «важен вид государственной деятельности, а не его объем» [3].

Таким образом, мнение, согласно которому стратегическое управление необходимо осуществлять с уровня на один выше, чем тот, где находятся основные подсистемы исполнения стратегии в части отношения иерархии властных структур и направленности векторов управленческого воздействия по функциям и функциональным областям субъективно и дискуссия по этому поводу уместна, как и по поводу того, что все это не может отменить существующую теорию стратегического планирования и лежащую в ее основе теорию систем.

Стратегическое планирование – только одна из основных функций стратегического управления. Системный подход к стратегическому управлению и понятие системности управления, как и понятие «системный анализ» – не одно и то же. Так, системность управления предполагает применение многих существующих научных методов и подходов к управлению для выработки конкурентоспособных стратегических решений: системный, комплексный, интеграционный, маркетинговый, функциональный, динамический, воспроизводственный, процессный, нормативный, количественный, административный, поведенческий, ситуационный. Эта классификация не априори, но она представляется наиболее обоснованной с точки зрения критериев ранжирования и классификации. К сожалению, в настоящее время к разработке стратегий применяются только отдельные подходы и методы, вследствие чего они утверждаются к реализации недостаточно обоснованными. Так, важное место в антикризисном управлении регионами занимает программно-целевой подход, предусматривающий объединенное участие в антикризисных мероприятиях федеральных, региональных и местных органов власти. Федеральные целевые программы (ФЦП) по развитию регионов разрабатываются при невозможности решения возникших проблем в приемлемые сроки с использованием действующих рыночных механизмов и необходимости целевого управления сложными связями технологически сопряженных отраслей, сфер производства и жизнедеятельности.

Утвержденная методика разработки ФЦП в основном ориентирована на производственные инвестиционные проекты, в то время как региональные проблемы имеют комплексный характер с приоритетом социальной и экологической сфер. Доля федерального бюджета в финансировании ФЦП последовательно сокращается и в настоящее время составляет 5-6%. В программе все мероприятия взаимосвязаны, поэтому при недофинансировании на первом этапе возникает необходимость переформулирования целей, задач, на что также не хватает средств. Ответственные исполнители подбираются формально, мониторинг исполнения программы обычно не предусматривается. К недостаткам регионального программирования относятся также несбалансированность мероприятий, преимущественно отраслевой подход, большое число подпрограмм и т.д. Поэтому реализацию ФЦП нельзя назвать полноценным инструментом антикризисного управления.

Достаточно долго доминирует мнение, что необходимо рассматривать управление стратегическим региональным развитием как процесс практической деятельности соответствующих субъектов управления, который имеет свое содержание, охватывающее его сущность, проявление его сущности и процедуры разработки стратегических управленческих решений (стратегические прогнозы, проекты стратегических программ и планов) [4]. Можно согласиться с этой позицией, основанной исключительно на процессном подходе, но уточнение относительно процедуры разработки стратегических управленческих решений спорно. Последнее – ни что иное, как методологический подход стратегического планирования, то есть происходит определенное «смешивание» понятий.

Содержанием стратегического прогнозирования является разработка селективных, долгосрочных и среднесрочных прогнозов, касающихся национальной экономики в целом, ее составных подсистем и элементов. Под стратегическим прогнозом понимается эмпирическое или научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта прогнозирования в будущем, об альтернативных путях и сроках его осуществления.

Регионы выступают субъектами национальной экономики, со своими культурно-историческими, природно-климатическими и иными специфическими условиями развития, а не абстрактными экономическими единицами. Каждый регион занимает определенное место в хозяйственном комплексе страны, составляя в то же время единое экономическое целое с другими регионами. Создание эффективных и научно обоснованных подходов к развитию региональных систем является одним из важнейших условий для повышения конкурентоспособности экономики региона и государства в целом.

Литература:

1. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2006/2007. Регионы России: цели, проблемы, достижения. М., 2007.
2. Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики. М., 1999; Настенко А.Д., Васина Т.В. Прогнозирование отраслевого и регионального развития. М., 2002; Научные основы регионального социально-экономического мониторинга / Под ред. Л.В. Ивановского, В.Е. Рохчина. СПб., 1998.
3. Hayek F.A. Die Verfassung der Freiheit. Tubing, 1991, S 287 (Цит. по: Гутник В. Рыночные институты и трансформация российской экономики // МЭиМО. 1995. № 7. С. 63.
4. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под. ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. М., 2004.