УДК 330 (075.8)

Е. Ф. Сысоева,
Ю. И. Трещевский,
А. И. Щедров

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТАРИЯ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

В статье рассматриваются различные подходы к управлению региональным развитием: макроэкономический, институциональный, отраслевой, сегментный. Проанализированы применяемые при различных подходах инструменты управления. Предложен подход, основанный на представлении о регионах, как объектных системах и соответствующий ему инструментарий федерального и регионального уровней.

Ключевые слова: *регион, региональное развитие, управление, система, метод, инструмент управления.*

UDC 330 (075.8)

E. F. Sysoeva,
Y. I. Treshchevskiy,
A. I. Shchedrov

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF WAYS OF MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

In article various approaches to management of regional development are considered: macroeconomic, institutional, branch, segment. Tools of management applied at various approaches are analysed. The approach based on representation about regions, as objective systems and toolkit of federal and regional levels corresponding to it is offered.

Keywords: *region, regional development, management, system, a method, a way of management.*

В отечественной научной литературе предлагается многообразный инструментарий управления социально-экономическим развитием страны и ее подсистем. При этом можно выделить несколько подходов к их содержанию.

В качестве одного из наиболее распространенных следует указать макроэкономический подход. В этом случае к инструментам регулирования экономики предлагаются неизбирательные действия в отношении отдельных подсистем страны, акцент делается на финансовые инструменты, действие которых является в принципе неизбирательным. Так, Е. Тимохина считает целесообразным в посткризисный период сокращение размеров государственного долга [11, с.38]. С. Дробышевский и другие авторы предлагают для выхода из кризиса преимущественно инструменты налоговой и бюджетной политики: поэтапное реформирование экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты; упорядочение и упрощение возмещения НДС в условиях нулевой ставки и других случаях; введение единой ставки НДС на уровне 16-17 %; сокращение количества освобождений от НДС; создание эффективной системы контроля за трансфертным ценообразованием; переход от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки (при сохранении вмененного налога для микропредприятий) [3,с. 10].

В случае применения такого подхода некоторые регионы страны окажутся в существенно измененных условиях. Прежде всего изменения коснутся крупных бизнес-структур, в которых расчеты осуществляются по трансфертным ценам. Естественно, это произойдет в том случае, если контроль за трансфертным ценообразованием будет действенным. Регионы, в которых сосредоточены головные компании таких бизнес-структур, окажутся в проигрыше, если последние не найдут эффективного способа изменения финансовых и денежных потоков.

При институциональном подходе акцент делается на развитии формальных и/или неформальных институтов. Избирательность в отношении отдельных подсистем также отсутствует. Например, А. Радыгин и Р. Этнов считают необходимым обеспечить прежде всего защиту прав собственности посредством сочетания эффективных правовых норм и инструментов корпоративного управления [10].

Б. Шаванс полагает, что основой развитой социально-экономической системы достижение противоречивого соглашения по поводу правил [13].

Я. Кузьминов, В. Радаев, А. Яковлев, Е. Ясин считают необходимым заимствование, адаптацию и выращивание эффективных институтов [7].

Рекомендуемые авторами инструменты макроэкономического плана необходимы для развития страны, однако не могут быть одинаково действенными в различных регионах.

При отраслевом подходе к формированию благоприятной деловой среды в регионах в центре внимания явно находятся ценовые инструменты. В центре внимания авторов – обрабатывающая промышленность и АПК. Так, С. Глазьев считает необходимым замораживание тарифов на газ, тепло- и электроэнергию. Цель данного инструмента – повысить рентабельность предприятий обрабатывающей промышленности [1]. Однако, на наш взгляд, это будет в первую очередь способствовать консервации их технологической отсталости и расточительному расходованию ресурсов. Заметим, что указанная рекомендация противоречит общей позиции автора о повышении цен на энергоносители как стимуляторе радикальных технологических трансформаций.

В числе инструментов социально-экономического развития С. Глазьев указывает: денежную эмиссию под залог векселей платежеспособных предприятий; финансовое планирование; централизованное использование сбережений населения на цели развития; индикативное планирование с явно выделенными приоритетами и программами их реализации [1, с. 36]. Инструменты могут иметь как отраслевую, так и территориальную ориентацию. Мы поддерживаем позицию цитируемого автора в отношении необходимости индикативного планирования, однако считаем необходимым уточнить, что определение приоритетов должно базироваться на оценке состояния и скорости развития регионов.

Представляется проблематичной рекомендация С. Глазьева [1, с. 36] определять списки предприятий, векселя которых включаются в ломбардный список Центрального банка в современных российских условиях. Это может расширить масштабы коррупции и стимулировать новую волну перераспределения собственности. Вообще, точечная, микроэкономическая ориентация мер государственной политики вряд ли приемлема в современной России, предпочтительнее мезоэкономическая направленность как в отраслевом, так и в территориальном плане.

Многие авторы постоянно обращаются к необходимости устранения диспаритета цен между товарами промышленного и сельскохозяйственного производства [6]. Отметим, что применение инструментов, сглаживающих установившиеся диспропорции (даже если признать их существование) неизбежно приведет к росту затрат в сельском хозяйстве, как отрасли, явно уступающей по технико-технологическим и организационно-экономическим параметрам обрабатывающей промышленности. Не обязательно эти затраты будут осуществлять непосредственно сельскохозяйственные предприятия, известная их доля придется на бюджеты различных уровней. Однако, это не изменит сути проблемы – затраты общественно необходимого труда в сельском хозяйстве возрастут. Собственно, будет воспроизведена ситуация, присущая народному хозяйству СССР, в котором перекрестное субсидирование было скорее правилом, чем исключением. Результат такого субсидирования достаточно хорошо известен – снижение конкурентоспособности предприятий относительно развитых отраслей вследствие изъятия у них финансовых ресурсов и консервация технико-технологической отсталости слабых отраслей. В региональном аспекте пострадают регионы, в которых сосредоточены полярные по уровню своего развития отрасли – высокоэффективные обрабатывающие производства и сельскохозяйственные.

Достаточно выраженным является сегментный подход к формированию инстру-

ментария, при котором ставятся задачи развития производственных или социальных подсистем страны безотносительно к отраслевой или территориальной принадлежности.

Так, С. Дробышевский, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов помимо указанных выше инструментов макроэкономической направленности, считают рациональными для выхода из кризиса: пособия безработным; поддержку пенсионеров; помощь стратегическим предприятиям различных отраслей; финансовое оздоровление банков; поддержку малых и средних предприятий [3, с. 10].

Инструментарий реализации сценариев регионального развития определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, типом систем, во-вторых, содержанием сценария и задаваемыми в его рамках параметрами состояния и динамики.

Поскольку регионы относятся к объектному типу систем, то основной их вариативной функцией является диверсификация, а дополнительной – стабилизация [4, с. 97]. Это предполагает наиболее тесную связь со средовыми системами, реализующими функцию стабилизации в качестве основной, а дополнительной – унификацию. По мнению цитированного выше автора для преодоления сложившейся дифференциации экономики необходимо развивать средовые и процессные системы[4, с. 97].

Несмотря на то, что мы не считаем дифференциацию главной проблемой регионального развития страны, идея о необходимости развития процессных систем, т.е. инструментов управления, представляется продуктивной. Одновременно в цитированном выше источнике прослеживается четкая связь между совершенствованием среды и процессов. С точки зрения регионов среда представлена двумя составляющими – внутренней и внешней. На их совершенствование и должны быть направлены процессы.

Исходя из этого, всю совокупность инструментов целесообразно представить в виде в виде двух групп инструментов: внешних по отношению к региону и внутренних. Внешние инструменты представлены действиями федеральных органов и зарубежных партнеров. Учитывая высокий уровень централизации управления в стране, как фактический, так и рекомендуемый нами, инструменты федерального центра следует признать доминирующими. Инструментарий зарубежных партнеров различной институциональной природы следует учитывать и рассматривать как часть внешней среды, слабо поддающуюся влиянию со стороны как региональных, так и федеральных органов власти.

Д. Козак считает, что федеральные органы власти располагают тремя инструментами реализации федеральной, региональной и муниципальной политики: распределение полномочий между различными уровнями власти; федеральная инвестиционная политика; межбюджетные отношения [5, с. 7].

Главным недостатком региональной политики цитируемый автор считает неверное распределение полномочий между федеральным центром и органами власти и управления других уровней.

В рамках применения данных инструментов Д. Козак выделил инструментарий в более узком смысле слова: территориальное планирование; схему размещения производительных сил; долгосрочные целевые программы.

В. Дедюхин считает главным инструментом управления региональными развитием целевые программы [2, с. 16]. На уровне федерального управления региональным развитием предлагается жесткая увязка целевого финансирования с выполнением отдельных функций на основе оценки достигаемых результатов[2, с. 16].

Постановка вопроса о подотчетности региональных органов власти и управления федеральным не вызывает возражений, однако сама система показателей проблематична: они имеют частный характер и предлагаются всем регионам без учета специфики их развития. А сотни показателей, используемый для оценки деятельности региональных органов [9], делает эту процедуру бессмысленной. Отметим в этой связи, что первоначально в состав показателей было предложено 127, а утверждено 43 [8, с. 42].

Е. Хазова считает целевые программы одним из важнейших инструментов реализации стратегий, который должен включать раздел, содержащий показатели мониторинга их реализации [12, с. 17]. На наш взгляд, показатели, необходимые для мониторинга, должны содержаться, прежде всего в индикативных планах развития административно-территориальных обра-

зований. Они и отражают эффективность реализации целевых программ и применения других инструментов управления.

Как видим, значительное количество исследователей настаивают на применении проектных инструментов. В соответствии с принятой нами концепцией систем, это не лучший вариант для регулирования развития регионов, как объектных систем. Наиболее эффективными должны быть средовые и процессные инструменты.

Инструментарий государственного управления, направленный на регулирование макро- и мезосреды регионов рассмотрен в настоящее время весьма обстоятельно. Естественно, что общая точка зрения отсутствует, но круг дискуссионных проблем определен достаточно четко.

Применительно к регионам в центре внимания инструменты финансового свойства и, даже более узко – бюджетного и инвестиционного. Между тем, бюджетных, и вообще финансовых инструментов не достаточно.

Во многом проблема выбора бюджетных инструментов также не получила адекватного решения. Дискуссия строится по линиям: регионы-доноры – регионы-реципиенты федерального бюджета; налоговый потенциал – его использование; объем собираемых на территории налогов – объем перечисляемых в центр. Иначе говоря, ось проблем – распределение и перераспределение бюджетных средств. Это существенно, но как показала практика 90-х годов XX века и первого десятилетия XXI века, проблема финансовой и социально-экономической дифференциации не решается на этом направлении. Бюджетные и налоговые схемы меняются, а дифференциация регионов по основным параметрам в целом усиливается. На наш взгляд, это связано с тем, что бюджетно-налоговое регулирование ориентировано на бюджет как цель. Цели и средства их достижения совпадают, что создает порочный круг ослабления сильных регионов посредством изъятия средств и консервации состояния слабых из-за общей нехватки финансовых ресурсов. Регулировать бюджетными же инструментами не продуктивно. Разрыв порочного круга возможен за счет расширения состава инструментов и их подбора, исходя из сценария развития тех или иных регионов.

Аналитическое управление Совета Федерации Федерального Собрания РФ отмечает, что современный инструментарий регулирования экономического развития регионов на федеральном уровне выстроен в отраслевой логике. Это не позволяет получить синергетический эффект от его применения и требует дополнения. В качестве инструмента Аналитическое управление называет национальные проекты [8, с. 31].

Полагаем, что авторы преувеличивают степень подчинения социально-экономического развития страны отраслевой логике. Она была присуща социалистическому периоду развития страны. В настоящее время достаточно отчетливо прослеживается логика управления по «точкам востребованности» отечественным и зарубежным капиталом. В результате формируется управление элементной базой конгломератного типа, не позволяющее достигать ни отраслевого, ни регионального синергетического эффекта, статус-кво лидеров и аутсайдеров отраслевого и территориального плана сохраняется.

Аналитическое управление рекомендует активно применять такие инструменты регионального развития, как: инвестиционный фонд; федеральные целевые программы; механизм особых экономических зон; межбюджетные трансферты [8, с. 31]. Собственно, этот инструментарий и применяется в настоящее время, отражая, в целом логику территориального развития. Но проблема заключается в том, что не существует универсальных инструментов, действующих одинаково эффективно в разных регионах, отраслях и других образованиях системного типа.

Одним из инструментов территориального типа стало объединение регионов страны, а фактически присоединение экономически слабых регионов к сильным соседям.

Дискуссия по проблеме объединения показала неоднозначность мнений, что вполне естественно, если учитывать разнообразие интересов. Отметим, что аргументация сторонников и противников объединения исходит из разного представления о том, что представляет собой регион. Положительные стороны объединения, по мнению сторонников интеграции: профилактика национального сепаратизма; упрощение управления (в силу сокращения чис-

ла управляемых объектов); частичное переложение финансовой поддержки слабых регионов на экономически развитые; сглаживание резких различий в уровне развития регионов и сдерживание за счет этого нежелательной миграции [8, с. 34]. На наш взгляд, аргументы сторонников интеграции свидетельствуют об их приверженности управлению регионами, как конгломератами, а не системами. Приведенные выше доводы не имеют значения с точки зрения управления системой, располагающей собственными механизмами воспроизводства.

Мы не склонны поддерживать ни одну из позиций (сторонников или противников объединения, для того и другого есть основания внеэкономического свойства), но отметим, что аргументы противников объединения регионов имеют более системный характер. В частности, их базовый аргумент – для экономической интеграции важны не границы, а информация, связь, дороги, отсутствие бюрократических преград [8, с. 34].

Таким образом, выбор инструментария должен быть ориентирован на общее состояние регионов – сохранение их в качестве конгломератов или превращение в системы в рамках единого социально-экономического пространства страны, располагающие возможностью собственного воспроизводства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Глазьев С. Мировой экономический кризис как процесс смены технологических укладов / С. Глазьев // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 26-38.

2. Дедюхин В.А. Об итогах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / В.А. Дедюхин // Федеративные отношения и социально-экономическая политика. – 2007. – № 6. – С. 4-16.

3. Дробышевский С. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы / С. Дробышевский, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 10.

4. Клейнер Г. Системный ресурс экономики / Г. Клейнер // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 89-100.

5. Козак Д.Н. О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2008. – № 1. – С. 7.

6. Кузнецов В. Государственная финансовая поддержка регионального АПК нуждается в совершенствовании / В. Кузнецов // АПК: экономика, управление. – 2002. – №3. – С. 32-38;

7. Кузьминов Я. Институты: от заимствования к выращиванию / Я. Кузьминов, В. Радаев, А. Яковлев, Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 5-27.

8. О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации / Информационно-аналитический материал Аналитического Управления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2008. – № 1. – С. 31-42.

9. Перечень показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2009 году (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2010 г. № 212). Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation.

10. Радыгин А. В поисках институциональных характеристик экономического роста / А. Радыгин, Р. Этнов // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 4-27.

11. Тимохина Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса / Е. Тимохина // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 38.

12. Хазова Е.В. О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2008. – № 1. – С. 17.

13. Шаванс. Б. Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах / Д. Шаванс // Вопросы экономики. – 2003. – № 6. – С. 5-21.