

РЫНОЧНЫЕ ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫ ДЛЯ РОССИИ?

Скворцова В.С.

*ФГАОУ ВПО Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д.20*

e-mail: vikentia1@mail.ru

поступила в редакцию 17 августа 2016 года

Аннотация

В данной статье проводится сравнительный анализ эффективности рыночной и административной моделей управления регионами Российской Федерации в современных условиях. Рассматриваются достоинства и недостатки рыночных и административных инструментов управления. Сделаны выводы о целесообразности широкого использования административных инструментов в управлении регионами в настоящем. В будущем предлагается использовать модель, сочетающую как административные, так и рыночные инструменты регионального управления.

Ключевые слова: *управление регионами, инструменты территориального управления, рыночное управление, административное управление.*

Введение. Вопрос о выборе эффективных и наиболее действенных инструментов территориального управления встает, пожалуй, перед любым государством, существующим в современном мире. При этом вполне закономерно, что чем государство крупнее и неоднороднее, тем сложнее найти рациональное решение данного вопроса. Ведь приходится учитывать целый ряд факторов: особенности исторического развития огромной территории, степень экономического и социального неравенства многочисленных субъектов в составе государства, этническую ситуацию в разных частях страны и так далее. Приблизительно такое положение дел в настоящее время наблюдается в Российской Федерации, в самой большой по площади стране мира. В связи с этим российские управленцы, исследователи, ученые и политики стремятся определить, насколько оправдано использование рыночных или же, напротив, административных методов управления страной.

Цель работы – проанализировать ситуацию в сфере территориального управления Российской Федерации, оценить эффективность рыночных и административных инструментов управления регионами данной страны.

Задачи: 1) рассмотреть и охарактеризовать ситуацию в области управления регионами РФ; 2) выявить достоинства и недостатки различных инструментов управленческого воздействия; 3) сделать вывод о целесообразности использования конкретных инструментов и методов.

Основная часть. Для анализа текущей ситуации в сфере территориального управления Российской Федерации прежде всего обратимся к историческому аспекту ее формирования, а также к предпосылкам ее становления. Как известно, после распада СССР в России был начат переход от административно-командной экономики к рыночной экономической системе. Понятно, что в то время требовалось активное и быстрое внедрение рыночных механизмов в экономику. Вполне логичным в новых условиях было принятие рыночных инструментов регионального управления, так как административные инструменты выглядели пережитком прошлого, устаревшей системы. Предполагалось, что рыночные механизмы и принципы управления (минимизация административного вмешательства, децентрализация, реальная самостоятельность регионов в вопросах развития и территориального управления, слабый контроль регионов со стороны федеральной власти и др.) будут благоприятствовать эффективному развитию субъектов в составе РФ. Однако в реальности новые инструменты управления привели не к самым позитивным результатам.

Так, на территории России сразу выделилось несколько наиболее благополучных регионов с высокими темпами экономического роста. К сожалению, практически всех их объединяло то, что основополагающим фактором их развития стала сырьевая специализация (то есть экстенсивное развитие за счет использования природных ресурсов). Остальные же регионы, не столь богатые природными ресурсами, без ощутимой поддержки федеральной власти начали приходить в упадок: у них не было потенциала для развития в краткосрочном периоде. Ситуация усугубилась тем, что сырьевые регионы в скором времени притянули свободные капиталы, производственные мощности, высококвалифицированную рабочую силу из многих субъектов страны [1]. При этом стабильно развивающиеся национальные республики в составе РФ (например, Башкортостан, Татарстан) начали всерьез рассматривать вариант обретения полного суверенитета [2]. Исправить сложившееся положение было крайне затруднительно, так как, согласно рыночным принципам управления территориями, государство не должно активно вмешиваться в деятельность регионов. Как отмечают исследователи, государству оставалось лишь вести эффективную транспортно-коммуникационную политику в интересах сырьевых регионов [1].

Рассмотрев данный кейс, можно сделать следующие выводы. Прежде всего, многочисленные регионы Российской Федерации сильно отличаются по многим показателям: размеру территории, наличию и разнообразию природных ресурсов, размещению объектов промышленности и сельского хозяйства, численности квалифицированных кадров, специализации, характеру инвестиций и так далее. В связи с этим регионы изначально имеют не одинаковый потенциал и собственные, специфичные пути развития. При этом, как показала практика, ярко выраженные диспропорции регионального развития неизбежно приводят к перераспределению ценных ресурсов из неблагоприятного региона в наиболее развитый. В этой ситуации в многонациональном государстве не исключаются сепаратизм и межнациональные конфликты, что может привести страну к ситуации политической нестабильности. В самом худшем варианте под угрозу ставится сама государственность. Таким образом, опыт прошлых лет показал, что для России жизненно важно сглаживать экономическое неравенство регионов; координировать и направлять их деятельность в разумных пределах; поощрять не экстенсивное (добыча сырья), а интенсивное развитие разных отраслей хозяйства; устранять причины этнических конфликтов. Рыночный метод регулирования не гарантирует выполнение этих пунктов. Напротив, как свидетельствует кейс, в случае использования рыночных инструментов территориального управления региональное неравенство проявляется сильнейшим образом [3]. Впрочем, даже внутри каждого региона будет неравенство центра и периферии [1]. (Действительно, как известно из курса микроэкономики, рыночный механизм приводит к значительной дифференциации положения субъектов: наибольшим благосостоянием обладают те, в чьем распоряжении имеются факторы производства). Кроме того, рыночные методы приводят к тому, что долгосрочные проекты развития оказываются менее предпочтительными (например, вложения региона в наукоемкие производства), чем те, которые обеспечивают максимально быстрое получение выгод (экспорт нефти). Но, несмотря на очевидные недостатки, рыночные инструменты хороши тем, что создают стимулы для дальнейшего экономического роста наиболее состоятельных регионов, так как фактически отсутствует механизм перераспределения заработанных ими средств. В свою очередь, менее благополучные регионы вынуждены искать способы обеспечить своё развитие на основе принципов самоуправления и самофинансирования, что ликвидирует их иждивенческие настроения [4]. Также нельзя не отметить, что при рыночной системе в управлении затраты времени на принятие решений минимальны, так как, как правило, не требуется их согласование с другими субъектами. Следовательно, адаптация региона к новым условиям внешней среды проходит максимально быстро, без длительных бюрократических проволочек.

Между тем в настоящее время в Российской Федерации территориальное управление осуществляется с преимущественным использованием административных инструментов и методов. Как известно, вступил в силу Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О

стратегическом планировании в Российской Федерации». В данном нормативно-правовом акте предусмотрена система планирования социального и экономического развития страны, базирующаяся на государственном прогнозировании, программно-целевом и территориальном планировании, мониторинге реализации документов. Нельзя не отметить, что вопросы о целях и приоритетах социально-экономического развития решаются на государственном уровне (а значит, они едины для всех регионов страны). Регионы же составляют собственные программно-целевые документы, учитывая требования государственной власти.

Думается, административная система территориального управления современного типа вполне отвечает требованиям российских реалий. Во-первых, такая система закрепляет приоритет общегосударственных интересов и обеспечивает согласованность действий субъектов. На мой взгляд, тем самым устраняется региональный сепаратизм, потому что каждый регион осознает себя частью целого, единого государственного механизма. Во-вторых, регионы имеют возможность развиваться в соответствии с собственной стратегией, учитывающей их текущий экономический потенциал. Важно отметить, что их результативность при этом определяется выполнением вполне достижимых целевых показателей. Следовательно, снижается вероятность сильной утечки ресурсов в самые благополучные регионы. В-третьих, обеспечивается координация и контроль деятельности участников планирования на каждом этапе их развития. В принципе, каждый субъект имеет право получить информационную поддержку федерального уровня. В-четвертых, не остаются без внимания важные среднесрочные и долгосрочные проекты. А значит, эффективно решаются вопросы национальной безопасности, науки, социальной сферы. В-пятых, появляется реальная ответственность участников планирования за свои действия в области управления регионом.

Тем не менее, административные инструменты регионального управления всё же нельзя считать совершенными и идеально подходящими для России. К сожалению, постоянное перераспределение финансовых средств между регионами и дотации чреватые сдерживанием социально-экономического развития всего государства [1]. При этом текущая ситуация в стране такова, что только 14 регионов из 85 способны развиваться самостоятельно, без федеральных дотаций (данные за 2015 год). Остальные, очевидно, не могут существовать без административных мер регулирования регионального бюджета. Думается, дотационные регионы при данной системе управления мало заинтересованы в развитии за счет внутренних ресурсов; они скорее стремятся получить максимальную поддержку федерального уровня. В таком случае возникают благоприятные условия для коррупции и неэффективного использования имеющихся средств.

Заключение. Таким образом, при выборе эффективных инструментов территориального управления необходимо учитывать ряд факторов, но прежде всего – уровень и исторические особенности развития регионов страны. Безусловно, в Российской Федерации регионы крайне сильно отличаются по многим важным показателям. В связи с этим перед российскими управленцами стоит целый комплекс задач: требуется стимулировать развитие как благополучных, так и отсталых регионов; необходимо выравнивать сильные различия в экономических показателях отдельных субъектов; нужно консолидировать интересы регионов для решения общегосударственных вопросов и реализации долгосрочных проектов и так далее.

Рыночная модель территориального управления наделяет широкими полномочиями региональную власть, что позволяет регионам развиваться самостоятельно, независимо от иных субъектов. Конечно, данная модель позволяет каждому субъекту оперативно решать возникающие проблемы, быстро реагировать на вызовы внешней среды. Однако она имеет существенные недостатки: усиливаются диспропорции регионального развития, неверно определяются цели развития регионов, возникает утечка ресурсов, появляется неопределенность и социальное напряжение. На мой взгляд, рыночная модель управления в чистом виде неэффективна для России. Более эффективна административная модель, при

которой управление деятельностью региона осуществляется на основе программы его развития, при контроле со стороны федеральной власти. Ведь в таком случае обеспечивается согласование общегосударственных и региональных интересов, ведется контроль за использованием ограниченных ресурсов регионами, осуществляется поддержка отсталых регионов и др. Конечно, бюрократические проволочки и временные издержки при этом неизбежны, но они не умаляют достоинств такой системы.

Возможно, в будущем появится модель управления территориями, органично сочетающая в себе как административные, так и некоторые рыночные инструменты. В таком случае будут устранены недостатки административной системы управления, которая активно используется в Российской Федерации.

Список литературы

- 1) Квашонкин А.В. Инструмент участия государства // Журнал «Стратегия России». 2013. №1. С.43-50.
- 2) Дульщикова Ю.С. Региональная политика и управление. 1998.
- 3) Гехт А.Н. Инструменты территориального развития регионов (на примере Республики Карелия) // Официальные партнеры Форума. 2009. С.78-90.
- 4) Гречушкин А.А. Необходимость и особенности стратегического управления регионом // Вестник Оренбургского государственного университета. 2007. №12. С.161-167.