

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Современная реальность характеризуется тем, как справедливо отмечают современные зарубежные и российские исследователи, что происходит увеличение числа субъектов управления и субъектов влияния на принятие управленческих решений: политические партии, неправительственные общественные организации, институты гражданского общества и др. Из этого следует, вывод, что, система управления является сложной, но при этом открытой, подверженной воздействию большого количества факторов, а субъект управления характеризуется сложной иерархичностью. Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что необходимость выработки активной государственной региональной политики в различных странах объясняется присущими им причинами и свойственными особенностями их развития. Различное отношение государства к своим территориям, которое в нашей интерпретации обозначается термином «региональная политика», появилось наряду с появлением крупных государств.

Ключевые слова: управление, устойчивое развитие, экономика, регион, развитие, региональный социум.

Регионализация и децентрализация стали ведущими направлениями мировой политики на современном этапе развития. Процессы децентрализации, происходящие в большинстве европейских стран, происходят посредством реализации принципов совершенного управления под влиянием европейской региональной политики. Устойчивость развития территории характеризуется устойчивостью динамического типа и реализуется при определенных соотношениях тех параметров, которые характеризуют состояние всей социально-экономической системы региона: в экономике, социальной сфере, политике, праве и т. д. при происходящих изменениях в любой из обозначенных сфер без кардинальных изменений в других может привести к нарушению динамического равновесия. В связи с этим, определение угроз и принятие мер по обеспечению экономической устойчивости является важной задачей, решение которой лежит в основе управления любой территорией.

Современная реальность характеризуется тем, как справедливо отмечают современные зарубежные и российские исследователи, что происходит увеличение числа субъектов управления и субъектов влияния на принятие управленческих решений: политические партии, неправительственные общественные организации, институты гражданского общества и др. Из этого следует вывод, что система управления является сложной, но при этом открытой, подверженной воздействию большого количества фак-

торов, а субъект управления характеризуется сложной иерархичностью.

Как показало проведенное нами исследование, необходимость управления со стороны государства социально-экономическими процессами уже не является объектом спора между теоретиками и практиками, спорным остается только вопрос относительно степени подобного участия. Для современного управления характерно активное участие в нем государства как регулятора рыночных отношений, и как государства-собственника. В экономике зарубежных стран вмешательство государства в управление – это маневренный процесс, посредством которого степень государственно регулирования постоянно меняется. Что касается формы и методов государственного регулирования, то они различны в разных странах и могут быть различными в пределах одной страны, что зависит от состояния экономики. В свою очередь, проявляющееся усиление регулирующей роли властных структур является естественной реакцией на снижение устойчивости социально-экономического состояния на той или иной территории, а также при утрате управляемости.

Проанализируем основные тенденции региональной политики зарубежных стран по управлению устойчивым развитием территорий.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что необходимость выработки активной государственной региональной политики в различных странах объясняется присущими им причинами и свойственными особенностями их развития. Различное отношение государства к своим

территориям, которое в нашей интерпретации обозначается термином «региональная политика», появилось наряду с появлением крупных государств. Для того, чтобы на той или иной территории осуществлять определенные проекты стали разрабатываться региональные программы. Для них было свойственно то, что они начали осуществляться в каждой из стран в различные сроки и со свойственной спецификой. Так, в Великобритании был принят в 1934 году закон о «специальных районах», который успешно позволил управлять территориями с целью достижения их устойчивого развития. В Италии и Франции региональные программы реализуются с 40-х, что позволило не только этим странам вывести из кризиса отдельные территории, но и сбалансировать их развитие. В Германии и Норвегии региональные программы реализуются с 50-х годов на основании уже сложившегося к тому времени опыта Великобритании, Италии и Франции. Для Германии реализация подобных программ стала основой разработки и национальной политики управления.

Если мы возьмем 90-е годы, то станет ясным, что для этого периода, определяя приоритеты развития, цели и задачи региональной политики, именно, в западных странах внимание уделялось не только принципам справедливости и эффективности, которые были направлены на достижение цели – обеспечение устойчивого развития территорий, но и поиску оптимального соотношения, направленного на разумное распределение полномочий между центром и регионами. Разработка целевых региональных программ широко используется и в настоящее время в: Германии, Великобритании, Норвегии, Франции, Швеции и других европейских государствах. В 43 штатах США из 50 подобный механизм используется для решения региональных проблем, в частности строительства дорог, развития малого бизнеса, экологии, а во Франции – для восстановления экономики депрессивных регионов [1]. Показательной в этом плане является система, созданная в Японии. В ее основе лежат государственные планы развития регионов. Задачей таких планов становится следующее: рациональное размещение производительных сил; смягчение хозяйственных диспропорций между различными экономическими районами; выравнивание условий для жителей на всей территории страны; сохранение и улучшение экологии. Правовое обеспечение ре-

ализации региональной политики отлично в Италии, Германии и Испании, так как именно в этих странах основные цели развития территорий закреплены в Конституции, что лишним раз подчеркивает значимость реализации региональной политики. В Китае сохраняется обычная для нас многоуровневая система национально-территориальных автономий, которая учитывает не только пять автономных регионов, но и национальные области, уезды и волости. Территории не зависят друг от друга и каждая способна обеспечить себя самостоятельно [2]. Для Бельгии характерно создание региональных инвестиционных компаний, которые присущи такие функции, как: стимулирование создания, реконструкция и расширение частных фирм; оказание содействия созданию новых государственных компаний. Кроме этого в Бельгии созданы и существуют на практике региональные корпорации развития, в распоряжении которых находятся региональные банки данных, посредством которых они проводят мониторинг, осуществляют территориальное управление, поддерживают секторальные интересы и принимают участие в управлении фирмами, которые попадают в трудные ситуации. Региональные корпорации нашли широкое применение не только в Бельгии, но и на территориях таких стран, как Италия, Нидерланды, а также США и Канада, в которых они функционируют в форме инвестиционных компаний и региональных целевых фондов. Инвестиционные компании основывают органы общегосударственного и регионального управления [5].

Для Румынии свойственно присутствие государства практически во всех отраслях экономики, что обусловлено функционированием Национального совета регионального развития, который является координационным органом при Кабинете Министров, который представлен руководителями министерств и правительственных агентств, а также общественных организаций [3]. К основным функциям Совета относятся: разработка Национальной программы регионального развития; проведение мониторинга использования средств Национального фонда регионального развития; стимулирование развития сотрудничества между макрорегионами и субрегионами; участие в разработке региональных программ. Достаточно интересным является опыт Чехии, относительно проведения региональных реформ в плане внедрения собственной

индикативной базы для разработки модели дифференциации регионов, определения их регрессивности или активности, с целью последующего создания действенных механизмов и эффективных инструментов с целью преодоления региональной асимметрии [4].

Исследуемый нами опыт позволяет сделать вывод о том, что большая часть мер, предпринимаемых со стороны государства и реализуемые им через соответствующие государственные органы преследует достижение каких-либо региональных целей, но при этом любой новый закон или правительственная программа имеют определенное территориальное выражение. Для Запада является характерным то, что региональная политика – это постоянное явление, для которого свойственно только изменение подходов. В 20–30-х годах в Западных странах в основном регионам оказывалась неотложная помощь. В 50–70-е годы осуществлялось межрегиональное перераспределение экономического роста с ориентацией на управление устойчивым, сбалансированным региональным развитием, что представляло основу региональной политики. При этом, уже с середины 70-х годов акценты региональной политики были сделаны на реструктуризации регионов, что приводило к максимальному использованию внутреннего потенциала территории и поддержке малого и среднего бизнеса [3]. Пройдя определенный путь поиска оптимальной региональной политики, страны Запада остановились на необходимости поддержания сбалансированного развития всех территорий.

Новой тенденцией в развитии региональной политики стало управление устойчивым развитием территории и участие в ее реализации государства. Данное участие осуществляется и сейчас посредством создания территориальных научно-технических образований, развития технополисов и технопарков.

Как процесс формирования, так и сам механизм реализации региональной политики управления устойчивым развитием территорий в федеративных государствах имеют особенности, которые наиболее ярко проявляются в США и Германии, что обусловлено моделями федерализма: «дуалистический» федерализм (имеющий место в США), «кооперативный» федерализм (присущий Германии). Целью европейской региональной политики является:

- увеличение как экономической, так и социальной интеграции;
- преодоление диспропорций между различными территориями;
- ликвидация признаков отсталости регионов.

Европейским Союзом была разработана региональная политика, в основу которой положена концепция партнерства и субсидиарности. ЕС обозначена общая интеграционная цель региональной политики – обеспечить устойчивое развитие территорий, что обозначено в программных задачах:

- помощь в развитии и структурном выравнивании отстающих в экономическом отношении регионов;
- переустройство территорий, на которых имеет место быть промышленный спад;
- борьба с безработицей;
- оказание помощи работникам в адаптации;
- реформирование общей аграрной политики территорий;
- структурное выравнивание сельских районов.

Региональной политике большинства зарубежных стран присущи следующие приоритетные цели в рамках управления устойчивым развитием экономики территориальных образований:

- формирование единого экономического пространства, обеспечение правовых, экономических, социальных, организационных основ государственности;
- выравнивание социально-экономических условий развития регионов;
- приоритетное развитие тех регионов, которые имеют стратегическое значение для страны;
- максимальное использование ресурсных особенностей региона с целью обеспечения его сбалансированного развития;
- обеспечение экологической безопасности.

Реализация всех этих целей позволит достичь сбалансированного развития территорий, что обеспечит рост экономики и качество жизни населения. Следовательно, территориальная программа ЕС является инструментом достижения глобальной конкурентоспособности и устойчивости всех регионов Европы [2].

Зарубежная и отечественная практика показали, что часто придание устойчивости социаль-

но-экономическими процессам возможно только посредством активных действий со стороны государства, которое, по нашему мнению включает:

– регламентацию хозяйственной жизни, образующую правовую основу для хозяйствующих субъектов, определяющую меру их взаимной ответственности, в том числе и меры, нацеленные на недопущение ущерба субъектам рынка;

– формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих строгий контроль за соблюдением хозяйственного поведения субъектов рынка;

– разработку региональной политики с целью регулирования социально-экономических процессов.

Со стороны государства в лице определенных органов власти, осуществляющих управление, прослеживается интерес в сохранении гармоничного взаимодействия всех секторов экономики через соблюдение интересов общества в целом. Для этого, государственным органам следует управлять социально-экономическими процессами соблюдая достижения установленных им приоритетов. Это становится возможным только при условии достижения баланса интересов, который будет способствовать устойчивому экономическому развитию территории. Данный баланс должен быть четко прописан в региональной политике [1].

В начале 1990-х годов отечественные ученые в области региональной экономики пришли к мнению о том, что необходим учет региональных особенностей, интересов и возможностей каждой территории в рамках управления процессами социально-экономического развития страны в целом. Тем не менее, до сих пор общепризнанного толкования термина – региональной политики не выработано, что отражают представленные в этой области взгляды ученых.

«Региональная политика представляет собой систему намерений и действий, которые способствуют реализации интересов государства в отношении регионов и отражает их внутренние интересы» – так обозначено в трудах Лексина В.Н. и Швецова А.Н. [2]. При этом, раскрывая сущность государственного регионального интереса, всегда, следует, помнить о том, что в основе политики должен присутствовать компромисс региональных интересов государства и локальных интересов самих регионов [4]. Такие ученые, как Штульберг Б.М., Введенский В.Г. определили

региональную политику следующим образом: «деятельность определенных органов государственной власти в области управления по с целью обеспечения оптимального развития субъектов Федерации и решения территориальных проблем как межрегионального, так и общегосударственного характера». Мнение этих авторов отражает то, что сущность региональной политики – это максимальное использование в интересах всего общества благоприятных территориальных предпосылок и минимизация негативных последствий разного рода. Мы пришли к выводу, что наряду с существованием общими положениями федеральной политики – регионы разрабатывают территориальную политику, цель которой – нахождение компромисса и поддержание баланса интересов между регионом и муниципалитетами. Теоретически методические вопросы создания и реализации региональной социально-экономической политики обстоятельно изложены в работах ученых Института проблем региональной экономики РАН (г. Санкт-Петербург). В фундаментальном труде группой авторов проводится обобщение подходов определения категории «региональная политика», обозначенных в нормативно – правовых актах и работах ученых, доводится базовое толкование в котором четко обозначены сущностные признаки, позволяющие отличить это понятие, согласно которому «региональная политика представляет собой определенную совокупность регламентирующих регулирующие процессы документов, целевые установки и механизмы достижения целей в политическом, экономическом и социальном развитии регионов страны» [3]. При этом, всегда и всеми учеными подчеркивается, что на любом уровне управления, главной целью формирования и реализации региональной политики является обеспечение устойчивости экономического развития.

Общепризнанным в настоящее время становится мнение, что для развития российского общества – территориальный фактор становится определяющим. При этом, существующая региональная организация Российской Федерации была сформирована в эпоху плановой индустриализации. Понятие «регион» в советской экономической науке было введено академиком Некрасовым Н.Н., который являлся основоположником отечественной регионологии [5]. В тот период времени регионы рассматривались как определенная совокупность географически сопряженных

производственных и технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансированное и самодостаточное развитие экономики и динамичный рост, а региональная социально-экономическая политика определялась только высшими органами власти страны. Уже в конце 1990-х – начале 2000-х годов унаследованная Россией от СССР методика управления подверглась масштабной перестройки. При этом для новой регионализации России стало свойственным появление новых регионов – культурных и социально-экономических образований, развивающихся на основе общей социальной и хозяйственной жизни в рамках сохранения административных границ. Данные процессы способствовали усилению роли регионов в социально-экономическом развитии страны и привели к появлению новых проблем, непосредственно влияющих на устойчивость социально-экономической ситуации в целом всей региональной организации страны. Новые экономические отношения, базирующиеся на рыночных принципах, изменение геополитического положения России, кризис, который затронул все стороны жизни общества, обусловил изменение в территориальном развитии, что привело к созданию качественно новой среды для решения социальных и экономических проблем регионов. Помимо этого, экономические и социально-политические преобразования в России: децентрализация власти; приобретение регионами самостоятельности в решении вопросов социально-экономического развития выдвинули на первый план территориальные аспекты развития российского общества, что усложнило региональные проблемы [4].

Для современного времени характерно то, что Россия претерпевает процесс трансформации социальных и хозяйственных отношений, особенностью которого является минимизация роли государства в управлении экономическими процессами, возникшее противостояние между федеральным Центром и субъектами Федерации, и как следствие появившееся ослабление внутрисистемных экономических связей, а в результате – рост асимметрии территориального социально-экономического развития и нарушенная целостность национального экономического пространства, приведшее к снижению устойчивости [2].

Все эти явления в сочетании с большими масштабами территорий обозначили необходимость разработки эффективной региональной

политики на национальном уровне, главной целью которой станет обеспечить устойчивость развития каждой территории.

При этом, региональная политика государства – сфера деятельности, отражающая взаимоотношения как государства и регионов, так и регионов между собой относительно вопросов управления развитием. Регион при этом толкуется как часть территории Российской Федерации, которой присуща определенная совокупность:

- природных,
- социально-экономических,
- национально-культурных и других условий.

Регионом называется территория, которая может совпадать с границами территории субъекта РФ или охватывать территории нескольких субъектов РФ [1].

Подходы к региональной политике федерального центра отражены в новейшей истории России: отсутствие всякой политики – «берите суверенитета сколько сможете», реанимация советской политики «выравнивания», декларация концепции поляризованного развития и локомотивов роста, которые были признаны неэффективными [5]. В общем же государственная региональная политика направлена на жесткую конкуренцию регионов за получение федеральных ресурсов [4].

Кроме этого, современный подход к региональной политике отражен в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.», которая утверждена распоряжением председателя Правительства от 17 ноября 2008 г. №1662-р. В ней обозначено, что «государственная региональная политика обеспечивает сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, сокращает уровень межрегиональной дифференциации и различия в качестве жизни» [3].

Сбалансированность территориального развития Российской Федерации обеспечивается посредством условий, которые позволяют каждому региону использовать ресурсы с целью обеспечения роста качества жизни населения, а также комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов, что направлено на достижение устойчивости его развития [1].

Достижение этой цели будет обеспечено в ходе реализации государственной региональ-

ной политики следующих задач на территории РФ, решение которых направлено на:

- использование внутреннего потенциала развития каждого региона;
- развитие инфраструктурных и институциональных институтов;
- обеспечение равных возможностей для всех граждан территории в содействии развития человеческого потенциала;
- проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений;
- реформирование систем управления на всех уровнях.

Решение вышеуказанных задач должно достигаться посредством механизма управления устойчивым развитием экономики региона, действие которого будет направлено на:

- 1) выявление и использование конкурентных преимуществ с целью стимулирования экономического развития путем создания новых центров экономического роста в регионах;
- 2) использование механизмов социальной и бюджетной политики с целью сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах для снижения опасности возникновения социальных угроз;
- 3) координация инфраструктурных инвестиций государства;
- 4) координация инвестиционных стратегий бизнеса;
- 5) учет приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических.

На основе учета зарубежного опыта и российской практики в рамках достижения цели – управления устойчивым развитием территорий, целесообразным является сформировать инструменты реализации региональной политики. Структурируем их и представим на рисунке 1.

Вышеуказанные инструменты управления, направленные на достижение регионом устой-

чивого социально-экономического развития могут использоваться как отдельно, так и в совокупности, что позволит:

- осуществлять административно-управленческие воздействия со стороны региональных органов власти на объекты управления;
- применять средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах и стимулировать их размещение в районах с низкой плотностью населения;
- осуществлять пространственное распределение экономической деятельности государства;
- осуществлять финансовое стимулирование компаний малого и среднего бизнеса; развивать региональную инфраструктуру;
- создавать благоприятную бизнес-среду;
- поддерживать научные исследования и технические разработки;
- внедрять инновации [4].

Искусство региональной политики состоит в том, чтобы, сочетая использование выше-названных инструментов, обеспечить региону минимум необходимых ресурсов, но достаточных для его устойчивого развития.

Следует отметить, что в целом, социально-экономическая политика региона не должна заключаться в исполнении решений центра. Располагая собственным региональным законодательством, налоговыми и бюджетными механизмами, регион может проводить социально-экономическую политику с учетом особенностей имеющихся у него и за счет расширения состава сфер и форм воздействия, с учетом установления благоприятных условий для развития конкретных групп экономических субъектов которые в большей мере вносят вклад в рост экономики региона и обеспечивают качество жизни населения. Очевидным является и то, что целевые установки субъектов обеспечивают целостность всей системы в процессе ее развития [4].



Рисунок 1. Инструменты реализации региональной политики

Разнообразные подсистемы, объединенные в рамках конкретного региона, в свою очередь, определяют множественность вариантов региональной политики, составляющие которой, объединяются:

– экономическая политика, направлена на нейтрализацию территориальных диспропорций в экономике региона;

– социальная политика, имеющая своей целью сгладить региональную дифференциацию в уровне жизни, а также обеспечить общий рост качества социальной среды;

– демографическая политика, регулирующая со стороны государства естественное и механическое движение населения;

– ресурсная политика, обеспечивающая повышение эффективности использования имеющихся ресурсов в пределах региона;

– экологическая политика, предотвращающая ухудшение состояния окружающей природной среды региона, направленная на улучшение экологической ситуации;

– научно-техническая политика, регулирующая взаимосвязи между размещением научных центров и производительных сил, оптимизирующая баланс перемещения научных кадров [1].

При этом, своеобразным ядром региональной политики является реализация экономических целей, так как именно от их достижения зависит устойчивое развитие региона. В распоряжении региональных органов власти имеет-

ся множество инструментов для осуществления воздействия на социально-экономическое развитие региона с целью достижения его устойчивости.

Из отечественного и зарубежного опыта следует, что общепризнанным инструментом управления устойчивостью территорий является стратегическое индикативное планирование. Однако, при этом в основе технологии построения стратегических индикативных планов развития регионов лежит пространственное двухуровневое представление социально-экономической сферы региона и концепция вертикально интегрированной системы регионального и муниципального уровней управления [3]. При этом базовая часть планов разрабатывается и региональными органами государственной власти, и впоследствии координируются ими, а планы территориального уровня формируются и реализуются уже самими администрациями муниципальных образований. Роль региона при этом состоит в разработке комплексной стратегии социально-экономического развития, предусматривающей планирование, координацию и увязку территориальных планов через гармонизацию бюджетных потоков. На практике, стратегии социально-экономического развития большинства регионов и муниципалитетов Российской Федерации провозглашают в качестве перспективы переход на модель устойчивого развития.

17.03.2014

Список литературы:

1. Буреш, О.В. Теоретические аспекты управления экономикой региона / О.В. Буреш, Н.Н. Прядкина // Вестник Оренбургского Государственного Университета. – 2011. – №13 (132). – 2 том. – С. 99–104.
2. Буреш, О.В. Государственное управление экономикой региона / О.В. Буреш, А.Ф. Исхакова // Российское предпринимательство. – 2012. – №24. – С. 222–228.
3. Буреш, О.В. Управленческие аспекты трансформации отношений собственности в период рыночных преобразований / О.В. Буреш, Л.Ю. Гербеева, Д.Е. Бекбергенева // Экономические науки. – 2010. – №63. – С. 232–236.
4. Гербеева, Л.Ю. Роль института собственности в национальной экономике / Гербеева Л.Ю., Коротченко Ю.И. // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – №13. – С. 79–83.
5. Gerbeeva, L.Yu. Effective application of regional property / L.Yu., Gerbeeva, Yu.I. Korotchenko // Economics, organization and management of enterprises, industries and complexes in market conditions: methods, mechanisms, tools and technologies Ed. V.I. Boyarintsev. Kirov, 2013. С. 117–122.

Сведения об авторах:

Буреш Ольга Викторовна, декан факультета экономики и управления
Оренбургского государственного университета, доктор экономических наук, профессор
Масюто Илья Александрович, аспирант Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6303, e-mail: buresh@mail.ru