

УДК 338.242: 332.14

Особенности перестройки региональной системы управления по реализации концепции устойчивого развития экономики

Г.Н. ПЛАКСИНА

Становление Республики Беларусь как суверенного государства, переход ее экономики к рыночным отношениям требуют проведения целенаправленной региональной политики. Существуют разные точки зрения на задачи и суть региональной политики, теорию и практические пути ее реализации, что вызвано неоднозначным пониманием самого объекта региональной политики, целей и средств ее проведения.

В трудах всемирно известной организации по экономическому сотрудничеству и развитию (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD), периодически обобщающей опыт разных стран и издающей соответствующие материалы [1, с.174; 2, с.51], отмечается, что объектом региональной политики в странах с рыночной экономикой являются различного рода региональные (пространственные) неравенства – различия в уровне и условиях жизни, в занятости и безработице, в темпах экономического развития отдельных регионов, в условиях предпринимательства и т.д.

Поэтому цель региональной политики состоит в том, чтобы свести к минимуму неравенства, которые являются почвой для возникновения социальных конфликтов, мешают социально-экономическому развитию страны в целом и ее регионов. Средства, которыми пользуются правительства, региональные и местные власти разных стран для устранения региональных различий, весьма многообразны, и выбор их обусловлен рядом факторов: социально-экономическим положением страны, типом государственного устройства, внутренними проблемами, целями находящихся у власти политических партий и т.д.

Чтобы четко поставить задачи региональной политики и выбрать эффективные средства их решения, необходимо в первую очередь выявить причины пространственных (региональных) неравенств, то есть установить объекты вмешательства. К их числу относятся [1, с.174; 3, с.270]:

- различия в природно-климатических условиях жизни и в развитии предпринимательства в отдельных регионах страны;
- масштабы, качество и направления использования природных ресурсов, которые определяют «продуктивность» регионов. Этот фактор влияет не только на сельское хозяйство, но и на размещение промышленности и условия жизни людей;
- периферийное положение региона, которое приводит к повышению транспортных расходов, к росту цен и сужению рынков сбыта, что затрудняет его экономическое развитие;
- устаревшая структура производства, запаздывание с введением инноваций;
- агломерационные преимущества (большое пересечение в регионе межотраслевых связей) и агломерационные недостатки (перенаселение);
- тенденции в экономическом развитии страны (в периоды экономического роста в отсталых регионах возникают новые фирмы, что обуславливает хозяйственную активность, а на стадии стагнации активность падает);
- стадия технологического развития, влияющая на те или иные виды производства товаров (сырьевые ресурсы, промежуточные продукты, товары конечного потребления, услуги и т.д.)
- политические условия, формы общей и региональной политики; институциональные факторы: степень региональной автономии, история развития и др.;
- физические факторы размещения, то есть производственная инфраструктура;

- социально-культурные факторы: степень урбанизации, образованность населения, наличие научных центров и т.д.

Этими причинами можно объяснить многие пространственные неравенства в социально-экономическом состоянии регионов Республики Беларусь. Кроме них, можно выделить и другие причины пространственного неравенства:

- разная интенсивность проведения в пространстве и во времени коренных экономических преобразований (например, процессов разгосударствления собственности);
- недоучет региональных последствий проведения правительством республики макрополитики (например, последствий либерализации цен на общественно значимые товары и услуги, такие как энергоносители и транспорт);
- незаконченность процесса разграничения прав между правительством, администрацией областей и органами местного самоуправления в сферах решения социальных проблем и воздействия на экономику;
- неравномерность в пространственном охвате, в скорости распространения и в глубине экономического спада;
- неконтролируемый процесс дифференциации доходов населения (снижение уровня жизни), сопутствующий кризису и введению разных форм собственности;
- бессистемное (слабо обусловленное) предоставление отдельным регионам и субъектам хозяйствования льгот для социальной поддержки населения и т.д.

Сохранению неравенства регионов республики способствует также очень высокий уровень централизации управления, который позволяет «перекачивать» через республиканский бюджет значительные финансовые ресурсы. С одной стороны, это дает возможность государству оказывать помощь регионам, находящимся в наиболее тяжелом положении, с другой стороны, при использовании такого подхода регионы оказываются в серьезной финансовой зависимости от центра, что сковывает инициативу местных органов управления и самоуправления в самостоятельном решении региональных проблем. Это в конечном итоге порождает новые проблемы развития территорий и поселений. Происходит деградация сельскохозяйственных районов, разрушается промышленность городских поселений. Практика также показывает, что при сохранении высокой организационной и финансовой централизации у государства возникает соблазн содержать огромный аппарат управления, который к уровню 1990 года увеличился в 1,6 раза при сокращении валового внутреннего продукта республики на 20%.

Неоправданно увеличивающаяся численность аппарата приводит к тому, что средства и ресурсы, выделяемые на поддержку регионов, распределяются по многочисленным министерствам и ведомствам, число которых со временем увеличивается. В республике имеется более 40 министерств и других республиканских органов государственного управления, в то время как многие соседние страны ограничиваются созданием одного-двух десятков министерств. Сложившиеся стереотипы управления, недостаточная методическая разработка новых структур ведут к потерям управляемости. Созданные системы на республиканском уровне пока не выполняют возложенных на них функций управления экономическими и социальными процессами в регионах.

Вместе с тем главной функцией республиканских органов власти по регулированию региональных процессов является осуществление такого управления социально-экономическим развитием отдельных территорий, которое обеспечивало бы интересы страны в целом. Что касается местных органов власти, то они должны быть прежде всего заинтересованы в создании наиболее благоприятных условий жизни для населения своего региона. Поэтому при совершенствовании региональной системы управления целесообразно руководствоваться следующими подходами [4, с.51];

- региональное управление является частью целостной системы республиканского управления и реализуется в рамках ее изменения в целом;
- процесс реформирования региональной системы управления должен реализовываться в стратегическом и тактическом направлениях;

- реорганизации региональных органов управления в условиях рыночной экономики должно предшествовать научно обоснованное определение функций указанных органов на всех уровнях и их взаимодействие. При этом важно определить те функции, которые действуют в условиях перехода к рынку. Здесь практически невозможна механическая трансформация действующих оргструктур, необходима их радикальная реорганизация.

С учетом данных подходов можно сформулировать основные принципы и направления перестройки региональных систем управления:

- четкое разграничение функций и полномочий между республиканскими и местными органами;
- полная адекватность деятельности органов регионального управления основам функционирования суверенного государства и законам рыночной экономики;
- формирование региональных органов управления на функциональной основе, позволяющей резко ограничить использование командно-распределительных и узкоотраслевых методов управления;
- отказ от прямого вмешательства органов регионального управления в деятельность хозяйствующих субъектов, косвенное регулирование деятельности субъектов негосударственных форм собственности;
- гарантированность свободы предпринимательской деятельности и реализации прав собственника различных экономических субъектов;
- децентрализация и демонополизация структур хозяйственного управления;
- установление действенного контроля за использованием ресурсов и имущества, составляющих достояние республики;
- проведение государственной политики в социальной сфере и обеспечение безопасных условий жизнедеятельности граждан;
- активный поиск наиболее рационального сочетания централизованных и децентрализованных форм управления внутриреспубликанскими регионами.

В конечном итоге рассмотренные подходы, основные принципы и направления перестройки региональных систем управления способствуют созданию условий устойчивого развития экономики. Устойчивое развитие экономики региона – это эффективное разрешение внутренних и внешних социально-хозяйственных задач, противодействие дестабилизирующим влияниям посредством установления и поддержания пропорций и отношений, характеризующих цивилизованные рыночные отношения, динамичное развитие хозяйственных комплексов на основе технологии и организации постиндустриального типа, а также усиление социальной ориентации.

Стратегические цели устойчивого развития экономики в мире и Республике Беларусь практически совпадают. Однако тактические цели реализации концепции в республике имеют свои особенности, обусловленные спецификой социально-экономического, демографического и экологического развития страны. Главные национальные особенности реализации концепции устойчивого развития экономики Беларуси следующие:

- необходимость реализации концепции в условиях затяжного экономического кризиса. Республика до сих пор не достигла уровня предкризисного 1990 года по основным параметрам социально-экономического развития;
- развитие страны в условиях демографического кризиса, который проявляется прежде всего в интенсивной депопуляции населения как следствие социально-экономического кризиса;
- радиоактивное загрязнение значительной части территории страны (21%), на которой проживает до 16% населения Беларуси, что требует огромных материальных затрат на реабилитацию загрязненных территорий и социальную поддержку проживающего там населения;

- ухудшение здоровья, рост смертности, низкий уровень продолжительности жизни населения страны;
- ослабление социальной структуры общества, проявляющееся в росте количества алкоголиков, психических расстройств, преступности, в кризисе семейно-брачных отношений.

Демографический кризис, снижение уровня здоровья населения и ослабление социальной структуры общества обусловлены прежде всего кризисом экономики. Поэтому главной задачей государства на современном этапе является оздоровление экономики и повышение качества и уровня жизни людей до уровня, позволяющего гарантированно обеспечить основные жизненные потребности всего населения страны.

Для обеспечения устойчивого развития экономики одной из важных задач на ближайший период является укрепление производственного и научно-технического потенциала страны, в первую очередь той ее части, которая удовлетворяет потребности населения и народного хозяйства. На более отдаленную перспективу необходимо предусмотреть формирование гармонично развитого, высокотехнологического и экологического, нересурсоемкого производственного потенциала, способного производить товары и услуги, имеющие спрос на внутреннем и внешнем рынке, что обеспечит устойчивое развитие экономики.

Переход к устойчивому развитию экономики требует структурной ее перестройки, сбалансированного решения социально-экономических задач, совершенствования структуры производства по следующим основным направлениям:

- сохранение набора жизненно важных отраслей и производств, удовлетворяющих потребности населения и народного хозяйства;
- ориентация экономики на максимально возможное использование имеющегося собственного производственно-технического потенциала и местных ресурсов;
- создание мотивационного механизма реализации мер по структурной перестройке экономики на основе гибкого сочетания рыночных методов и инструментов государственного регулирования;
- ускоренное развитие приоритетных конкурентоспособных экспорториентированных и импортозамещающих производств;
- развитие экономически оправданных интернациональных связей с Россией, другими странами СНГ и дальнего зарубежья, проведение с ними согласованной структурной политики.

В сложившейся социально-экономической ситуации можно выделить два этапа такой перестройки – пассивный и активный. На первом этапе, задачей которого является достижение стабилизации экономики, важнейшим направлением является реализация государственной политики структурных преобразований на основе реформирования отношений собственности, демонополизации, развития малого и среднего бизнеса, санации, становления института банкротства и коммерциализации производства. Ресурсы должны направляться прежде всего в отрасли, имеющие реальный потенциал, с коротким циклом производства и оборота, с быстрой отдачей вложенных средств, с минимальным риском для сбыта. К этим отраслям и производствам относятся электроника, приборостроение, производство компьютеров и средств связи, фармацевтическое производство, промышленность полимерных и конструкционных материалов, транспорт. Они должны стать объектом модернизации производственного потенциала с акцентом на экспорториентированные и импортозамещающие производства. Этот этап необходимо завершить созданием адекватных организационно-правовых условий для перехода к активной фазе структурной перестройки экономики.

На втором этапе государственная структурная политика должна основываться на системе последовательных активных шагов, направленных на социальную переориентацию воспроизводственной структуры экономики: преобразование отраслевой, технологической и территориальной структур народного хозяйства в соответствии с потребностями внутреннего и внешнего рынка. Предстоит осуществить перестройку производства, в том числе основных фондов, обеспечить паритетные взаимоотношения промышленности и сельского хозяй-

ства, других отраслей экономики. Необходимо создать благоприятные условия для инвестиций путем совершенствования налоговой, кредитно-денежной и финансовой политики.

Переход к устойчивому развитию экономики требует изменения не только структуры производства, но и структуры потребления. Как показывает опыт промышленно развитых стран, высокий уровень потребления достигается дорогой ценой – интенсивной эксплуатацией природных ресурсов (которая приводит к нарушению экологического равновесия), нерациональным использованием производственного и человеческого потенциала. И если все страны приблизятся к стандартам потребления развитых стран на существующей технологической основе, то это может привести к глобальной катастрофе. Назрела необходимость перехода к новому содержанию экономического роста, новой постиндустриальной цивилизации эволюционным путем.

Речь идет прежде всего о поиске новых подходов к совершенствованию структур производства и потребления на основе определения степени ограниченности ресурсов, оптимального уровня потребностей человека, а также степени динамического соответствия этих структур как одного из важнейших условий устойчивого экономического развития. Поэтому поэтапное приближение к их сбалансированию по данным критериям должно предусматривать как формирование разумных потребностей человека, так и максимально возможную экономию ресурсов путем внедрения системы ресурсосберегающих технологий с учетом экономически оправданных внешнеторговых связей.

По сравнению с рациональными нормами и структурой потребления в экономически развитых странах структура потребления в Беларуси отличается высокой долей расходов на продовольственные товары, относительно низким удельным весом на приобретение промышленных товаров народного потребления и еще более низкой долей на платные услуги. В связи с падением инвестиционной активности резко снизился спрос на инвестиционные ресурсы. Значительно возросло потребление импортных товаров, по отдельным видам оно достигает 60-70%. Вместе с тем степень достижения рациональных норм и нормативов по большинству из них пока составляет 40-70%.

Поэтому главным условием устойчивого экономического развития является достижение и поддержание макростабилизации, которая заключается прежде всего в стабильности валютного курса, низкой инфляции, высокой степени занятости, внешнеэкономическом равновесии и постоянном экономическом росте. В реализации указанных процессов большая роль принадлежит государству, которое должно воздействовать на экономику путем разработки, принятия и осуществления реалистических прогнозов и других мер. В то же время национальная стратегия устойчивого развития нашей страны должна в возрастающей мере опираться на инициативы и возможности местных органов государственного управления, а также всех групп населения соответствующих регионов, поскольку многие важные проблемы жизнеобеспечения и безопасного проживания людей решаются именно на этом уровне. Для регионов, в которых создались серьезные проблемы в области устойчивого развития, необходимо разработать региональные комплексные программы.

Региональные комплексные программы должны представлять собой научно обоснованные плановые документы, сбалансированные по ресурсам и исполнителям и согласованные во времени и пространстве. Такие программы должны содержать приоритетные направления развития экономики и виды деятельности: производство продукции, выполняемые работы, оказываемые услуги, которые пользуются поддержкой правительства. В программах следует давать оценку ресурсных возможностей регионов, выявлять пути и средства активизации их собственного потенциала для решения важнейших социально-экономических проблем их развития. Число таких программ должно быть невелико – только для регионов с критическими социально-экономическими и экологическими проблемами или для регионов, способных совершить рывок в развитии при государственной поддержке, ускоряющей экономический рост в стране.

При разработке региональных программ необходимо обеспечить целевую ориентацию мероприятий по достижению определенных фиксированных результатов; увязку ком-

плекса программных мероприятий; взаимосвязанное и согласованное использование предусмотренных рычагов воздействия на экономические процессы (законодательные акты, инвестиции, различные льготы, тарифная политика и т.д.).

Следует отметить, что именно перестройка государственной и региональной системы управления послужит реализации национальной концепции устойчивого развития экономики.

Abstract

The paper reveals the basic ways of restructuring the regional policy and control system for realization of the concept stable economic development. Stable development is regarded as the ability to solve effectively internal and external social and economic tasks.

Литература

1. Wadley D. Restructuring the Regions: Analysis, Policy Model and Prognosis / OECD. – Paris, 1986. P. 174.
2. Regional Policies in Germany / OECD. – Paris, 1989. - P.51.
3. Folmer H. Regional Economic Policy. – Dordrecht (Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 1986. – P.270.
4. Богданович А.В. Региональная политика в Республике Беларусь в переходный период // Белорусский экономический журнал. - 1998. № 2. - С.51.

Могилевский государственный
технический университет

Поступило 8.09.2001