

## Организация управления экономикой в регионе

© 2012 В.Ю. Гришин

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье выявлены особенности организации управления экономикой в регионе. Сделан вывод о том, что структура органов управления экономикой в регионах РФ различна в силу особенностей каждого региона. Между тем присутствуют и схожие черты - в каждом субъекте РФ фактически две системы управления: глава администрации и представители федерального округа.

*Ключевые слова:* региональное управление, экономика региона, структура управления.

В последние годы значительно усиливается роль регионального управления в общей системе государственного управления, поскольку именно через регионы осуществляется руководство государством в целом. Региональное управление выступает проводником общероссийских интересов с учетом региональной специфики. Для нормальной жизнедеятельности субъект Федерации, как региональное звено единой системы федеративного государства, обладает всеми необходимыми полномочиями в экономической, финансовой, правовой сферах. Все насущные проблемы жизнеобеспечения населения решаются в субъектах Федерации. Органы управления субъектов несут основную ответственность перед населением и федеральным центром за положение в регионе.

Под региональным управлением понимают государственное управление, которое осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в административно-территориальных границах всеми подведомственными отраслями и сферами, входящими в их компетенцию, и в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий на основе федеративных отношений. Региональное управление отождествляется с управлением в границах территорий субъектов РФ, т.е. территорий республик, краев, областей, автономных округов и области, городов федерального значения. Такое понимание территориального управления является базовым. Главной целью регионального управления является повышение степени удовлетворения социально-экономических потребностей населения, проживающего на территории конкретного региона, на основе комплексного развития<sup>1</sup>.

С экономической точки зрения под "регионом" следует понимать "территориально специализированную часть народного хозяйства страны, характеризующуюся единством и целостностью воспроизводственного процесса"<sup>2</sup>. При этом региональный хозяйственный комплекс необходимо рассматривать не как изолированное явление,

а как совокупность взаимосвязанных элементов, в рамках которой каждому элементу принадлежат четко определенные место и функции. Хозяйственный комплекс региона - это функционирующая система, а следовательно, обладающая определенной устойчивостью и одновременно система развивающаяся, изменяющаяся<sup>3</sup>.

Одна из главных функций региональной власти - регулирование экономики региона. Взаимодействие общегосударственных (федеральных) и региональных властей, а также разные формы межрегиональных экономических отношений обеспечивают функционирование региональных экономик в системе национальной экономики<sup>4</sup>.

Управление региональной экономикой осуществляется в целях ее эффективного развития, а также органичного встраивания экономики региона в экономическое пространство страны. Путь решения этой задачи - совершенствование специализации регионов в сочетании с экономически обоснованным повышением комплексности хозяйства на пути вовлечения в хозяйственный оборот новых экономических природных ресурсов, лучшего использования трудового потенциала и имеющегося производственного аппарата, рационализации размещения производительных сил и транспортно-экономических связей<sup>5</sup>.

Каким образом осуществляется управление экономикой региона? Какие государственные органы в этом задействованы? На данные вопросы мы и попытаемся ответить, выявив особенности организации управления экономикой в регионе.

В зависимости от особенностей региона (численного, национального и демографического состава населения, климата, географического положения, удаленности от центра и т.д.) набор приоритетных направлений, на которых сосредоточиваются основные управленческие усилия, может быть различным. Между тем есть сферы управления, которые одинаково важны для всех субъектов Федерации. Среди них выделяют управление<sup>6</sup>:

- политической жизнью;
- сферой материального производства;
- финансово-кредитным комплексом;
- потребительским рынком;
- социально-бюджетным комплексом;
- использованием природных ресурсов;
- общественной безопасностью;
- информационной средой.

Важнейшие ориентиры в области рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов в деятельности государственных органов, определяющие общие контуры региональной политики, ее цели и задачи, представлены в Основных положениях региональной политики в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. □ 803. В нем под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти (федеральных и региональных) по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Экономическую основу деятельности органов субъекта Федерации составляет собственность субъекта Федерации, а финансовую - бюджет субъекта Федерации.

В сущности организации управления экономикой региона входит понятие организационной структуры управления, которая является социально-экономической категорией, характеризующей отношения совокупности звеньев аппарата управления и существующих между ними организационных связей, выражающих взаимодействие и координацию элементов внутри данной системы. Организационные структуры управления имеют три сферы применения: государственную, коммерческую и общественную. Государственная сфера, в свою очередь, имеет три уровня: федеральный, региональный и казенных предприятий. Коммерческая сфера управления охватывает различные уровни корпоративного (обобществленных собственников) управления: малого, среднего и крупного предпринимательства в различных организационных формах. Это субъекты хозяйствования - кооперативы, концерны, холдинги и др. Общественная сфера в настоящее время приобретает экстраординарный характер. Если раньше органы общественного самоуправления имели определенные и ограниченные функции, то теперь общественными структурами являются как представительные и судебные органы, государственные общественные фонды, органы самоуправления, так и структуры попечительского характера и вспомоществования, политические движения и партии<sup>7</sup>.

Такая типизация организационных структур обуславливает и соответствующие организационные формы управления: министерства, ведомства, комитеты, ассоциации, акционерные общества, муниципальные образования, частные и казенные предприятия, банки, фонды и т.д.

Элементы организационной структуры в совокупности образуют организационное единство для реализации общей цели.

Каждый элемент наделяется соответствующими функциями. Нет и не может быть чистых функций без их субстанциональных носителей, равно как и не принадлежащих определенной структуре. Поэтому естественны и необходимы изменения в структуре, если меняются функции ее отдельных компонентов.

Рыночная экономика предполагает создание новых организационных отношений и структур управления.

Во-первых, характерно перераспределение функций между различными органами государственного, коммерческого и общественного управления, делегирование функций не только сверху вниз, но и снизу вверх. Стремление региональных и муниципальных образований к расширению управленческой самостоятельности имеет под собой убедительные основания. Одно из них - невозможность центральной власти, как прежде, централизовать доходы от налогов и прибыли; другое - то обстоятельство, что центральная власть фактически не может обеспечить сохранение и развитие социальных стандартов в регионах, в силу чего не только уступает в этом прерогативу местным органам власти, но настоятельно делегирует им функцию социальной поддержки и защиты.

Во-вторых, со временем происходит моральное старение структуры управления, следствием чего становится неизбежной замена структур, не способных мобилизовать организационные резервы. Формируются перспективные организационные структуры. Среди последних важнейшими являются те, которые адекватны социально-рыночной среде экономического развития России, создают условия для качественных преобразований в системе общественных отношений; через структуры стимулируются интенсивные факторы роста социальной и экономической эффективности.

В настоящее время все субъекты РФ получили право самостоятельно формировать такую структуру управления, которая отвечает их хозяйственным, территориальным, национальным и другим интересам. Администрация субъекта РФ определяет набор комитетов, управлений и других структур, которые должны обеспечить ус-

тойчивое развитие региона. Затраты на их содержание производятся из территориального бюджета. Государственное управление, государственная служба этим уровнем ограничивается, а далее начинаются полномочия местных (муниципальных) органов самоуправления. В субъектах РФ также имеются региональные структуры, для которых вертикальное подчинение федеральным органам определено Президентом. Например, вертикаль казначейства идет от федерального уровня до административного района. Его полномочия определены центром, и им же осуществляется финансирование<sup>8</sup>.

Фактически в каждом субъекте РФ получают две системы управления. Глава администрации управляет хозяйственными вопросами локального характера, а более серьезные проблемы обороны, государственной и внутренней безопасности, денежного обращения, информации, исполнения наказаний решают представители федерального округа (с 1991 по 2000 г. это был представитель Президента РФ в регионе).

Примерная структура органов областной (краевой) администрации включает управления: сельского хозяйства, экономики, внутренних дел, культуры; комитеты: социальной защиты, по делам архивов, экономики, строительства и архитектуры, управления государственным имуществом, промышленности, а также ее отдельных секторов (отраслей), по внешнеэкономической деятельности, по развитию малого предпринимательства, по земельным ресурсам и землеустройству, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи и дорожного строительства, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, по делам молодежи, труда, по делам печати и информации и т.п.

При главе администрации субъекта РФ создан аппарат, работники которого готовят оперативную информацию для него и его заместителей. В аппарате имеются небольшие отделы, которые могут в определенной степени компенсировать отсутствие специализированных подразделений по актуальным вопросам жизнедеятельности, например, отдел по развитию энергетики, отдел по национальным вопросам, отдел по вопросам женщин, семьи и демографической политике. Каждый регион уточняет, расширяет или сужает набор создаваемых у себя подразделений в зависимости от своего экономического потенциала.

Многообразие региональных проблем, зависящих от различных особенностей регионов, предполагает разработку конкретных общегосударственных и региональных мер, обеспечивающих рост регионального социально-экономичес-

кого развития. Все это также влияет на систему органов управления, на их структуру, состав функций и полномочия<sup>9</sup>.

Управление в границах территорий субъектов РФ осуществляется в пределах общегосударственного управления, имея свою организационно-правовую самостоятельность и значение. Если общегосударственное управление увязывать с региональными интересами, то оно также является региональным в том смысле, что распространяется на территории либо всех субъектов РФ, либо конкретного региона. Это означает, что те или иные региональные проблемы должны решаться и решаются на уровне общегосударственного управления.

Учет региональных интересов в деятельности органов управления разных уровней, укрепление самостоятельности регионов являются базовыми принципами построения системы государственного управления в целом. Между тем необоснованное увлечение использованием этих принципов в реальной деятельности органов управления разных уровней может привести к развитию симптомов таких явлений, как региональная автаркизация и региональный монополизм. Региональная автаркизация - это стремление отдельных регионов (прежде всего экономически развитых) приобрести экономическую, а затем, как правило, политическую независимость. В основе этого лежит идеология экономического сепаратизма, проявляющегося в том, что региональные власти, не считаясь с требованиями федерального законодательства, игнорируют законодательно установленный налоговый, финансовый, лицензионный, экспортно-импортный механизмы. Региональный монополизм - это попытки решения вне рыночными методами проблемы кризисного социально-экономического положения в регионе. Среди таких методов могут быть запреты на межрегиональное перемещение товарных масс или капиталов, которые искусственно продуцируют монопольное положение отдельных региональных производителей. Грамотное общегосударственное управление должно учитывать возможности появления данных ситуаций и организовывать управление экономикой в регионе таким образом, чтобы предвидеть и не допускать их.

Подведя итог, можно сказать, что структура органов управления экономикой в регионах различна, так как в зависимости от особенностей региона набор приоритетных направлений, на которых сосредоточиваются основные управленческие усилия, может быть различным. Поэтому все субъекты РФ имеют право самостоятельно формировать такую структуру управления, ко-

торая отвечает их хозяйственным, территориальным, национальным и другим интересам. Между тем присутствуют схожие черты - в каждом субъекте РФ фактически две системы управления: глава администрации управляет хозяйственными вопросами локального характера, а более серьезные проблемы обороны, государственной и внутренней безопасности, денежного обращения, информации, исполнения наказаний решают представители федерального округа.

<sup>1</sup> Коваленко Е.Г. Региональная экономика и управление: учеб. пособие. СПб., 2005.

<sup>2</sup> Добрынин А.И. Региональные пропорции воспроизводства. Л., 2005.

<sup>3</sup> Розанова Т.Г. Региональная экономическая система. М., 2005.

<sup>4</sup> Челноков И.В., Герасимов Б.И., Бычковский В.В. Региональная экономика: организационно-экономический механизм управления развитием региона / под ред. Б.И. Герасимова. Тамбов, 2002.

<sup>5</sup> Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление: учебник. М., 2006.

<sup>6</sup> Коваленко Е.Г. Указ. соч.

<sup>7</sup> Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление: учеб. пособие для вузов. М., 2002.

<sup>8</sup> Мищенко В.В. Государственное регулирование и планирование национальной экономики: учеб. пособие. М., 2003.

<sup>9</sup> Коваленко Е.Г. Указ. соч.

*Поступила в редакцию 05.12.2011 г.*