

Данная методика позволяет выделить лесопромышленный кластер на определенной территории, т.е. установить его географические границы, что является принципиальным отличием предложенного алгоритма от последовательности действий в изложении М. Портера. Таким образом, главным недостатком теории кластеров является ее незаконченность. При этом Портер отмечает, что «нанесение границ кластера часто оказывается непростой задачей, требующей творческого процесса на базе понимания наиболее важных связей»⁴. Определение

местонахождения кластера, по нашему мнению, позволит внести определенную ясность в отношении уплаты налогов.

Примечания

¹ Создание кластеров в Иркутской области // <http://www.govirk.ru>.

² Портер М. Конкуренция: пер. с англ. М., 2001.

³ Третьяк В.П. Кластеры предприятий. Иркутск, 2006.

⁴ Портер М. Указ. соч. С. 101.

УДК 332.14
ББК 65.04

А.В. САМАРУХА

зам. директора по региональной экономике

*НИИ саморегулирования и развития предпринимательства
Байкальского государственного университета экономики и права,
кандидат экономических наук, г. Иркутск
e-mail: samarukha_alex@mail.ru*

ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ УСИЛИЙ РОСТА ПРИ ОБЪЕДИНЕНИИ РЕГИОНОВ*

Исследованы предпосылки и принципы оценки возможности объединения соседних регионов. Рассмотрены основные цели и задачи процесса объединения соседних исторически, экономически, инфраструктурно тяготеющих друг к другу регионов в укрупненные субъекты РФ, а также процедура и механизмы сложения их экономик и социальных сфер, различных по темпам и структуре развития. Определена специфика управления регионом со статусом «субнациональное образование», а также преимущества, получаемые им при переименовании администрации области в правительство.

Ключевые слова: регион, объединение, управление, синергетика, правительство области, субнациональное образование, Конституция Российской Федерации.

В настоящее время одними из основных вопросов геополитики России являются вопросы укрепления вертикали власти и централизации управления регионами через образование федеральных округов и объединение соседних регионов с целью повышения эффективности их хозяйственной деятельности при сохранении традиций народов объеди-

няемых территорий и подъеме их национальной культуры. В этой связи особое значение приобретает выбор способа или механизма их объединения и модели новой структуры управления объединенным регионом.

От того, насколько грамотно определены основополагающие позиции процесса объединения регионов, во многом зависит даль-

* Печатается при поддержке проекта РФФИ 08-06-98022 р_сибирь_а «Разработка стратегических направлений устойчивого развития Байкальского региона». Тема зарегистрирована во ВНИЦентре, номер госрегистрации 0120.0 808716.

нейшее социально-экономическое развитие входящих в них муниципальных образований с точки зрения распределения органами исполнительной власти и ее отдельными подразделениями усилий роста, т.е. планирования и исполнения конкретных мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста и социального благополучия конкретных городов, поселков, деревень, отдельных групп населения, конкретных хозяйственных субъектов, отраслей, кластеров и т.д. путем дополнительных инвестиционных и финансовых вливаний и централизованного управления социальной сферой.

С целью выявления и систематизации возможных механизмов объединения различных по характеристикам регионов необходимо исследовать его основные аспекты:

- возможные исторические, экономические, культурные, социальные, административные, инфраструктурные предпосылки создания нового территориального образования;

- возможные модели управления новым объединенным регионом в зависимости от характеристик объединяемых регионов и с учетом исторического и передового современного опыта и научно-технического прогресса, а также необходимости изменения регионального законодательства;

- синергию (выгоду общества от объединения регионов и механизм ее извлечения) и перспективы дальнейшего социально-экономического развития соседних субъектов в иных административных условиях и в новом качестве — объединенного региона, а также возможные новые факторы экономического и социального роста, возможные механизмы получения дополнительной федеральной поддержки;

- возможные механизмы выявления и профилактики негативных проявлений и устранения последствий объединительного процесса в структуре исполнительных органов власти, в социальной, политической, экологической сферах жизнедеятельности общества, а также в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности, в том числе в результате потери главным городом присоединяемой территории статуса административного центра.

Кроме того, важно определить национальный статус возможного нового территориального образования, которое в случае объединения национальной (автономной) республики, края или округа в составе Российской Федерации с одной из областей Российской Федерации или также с национальным территориальным образованием станет «субнациональным образованием». Одним из последних примеров такого объединения является Иркутская область, в состав которой с 2008 г. в качестве территории с особым статусом входит Усть-Ордынский Бурятский (ранее автономный) округ. Субнациональный статус нового объединенного региона определяет для органов законодательной и исполнительной власти конкретный круг задач и обязанностей по усиленному поддержанию и восстановлению национальной культуры, традиционных промыслов, языка коренных народностей и этнических групп населения с возможным установлением особого статуса конкретных муниципальных образований, в которых представлены эти народности.

Очень важным аспектом процесса подготовки и моделирования механизма объединения и механизма дальнейшего совместного социально-экономического развития объединяемых регионов в качестве нового субъекта РФ, на наш взгляд, является определение принципа и реальных закономерностей сложения их экономик и социальных сфер. Для системного осмысления экономических и во многом опосредованных социальных закономерностей развития различных по характеристикам территорий (регионов) используется синергетический подход как наиболее рациональный.

Синергетика построена на следующих принципах нелинейного синтеза:

- наличие различных эффективных способов объединения любых структур в одну сложную структуру;

- определяющее значение правильности и эффективности топологии, «конфигурации» объединения простого в сложное;

- объединение структур как «темпомиров»¹, т.е. многомерных, сложноструктурированных, полискоростных² систем с разными темпами развития;

- возможность получения при правильной топологии объединения значительной

экономии материальных и духовных затрат, а также ускорения эволюции общества в целом и обеспечения его устойчивого социально-экономического развития.

Различие регионов по характеристикам политического, светского, социально-экономического, национально-культурного развития и типам элит обуславливает протекание множества различных процессов, касающихся образа жизни людей, клановых отношений, направлений и форм их перемещения в условиях одного государства, одного языка и открытых внутренних экономических границ.

Различие ресурсов и различие национального состава регионов могут соседствовать, социальные отношения и типы элит отчасти продукт исторических особенностей, отчасти — советской эпохи, отчасти — борьбы за захват ресурсов в 1990-х гг. Такую борьбу между кланами в отдельных регионах можно наблюдать и сегодня³. Так что не только наличие ресурсов, но и характеристики гражданского общества и элиты, а также особенности отношений внутри элит определяют объективность возможности объединения соседних регионов.

При объединении соседних регионов, как правило «богатого» с «бедными», основной аргумент возможности, необходимости и целесообразности осуществления данного процесса для их населения связан с выравниванием и дальнейшим общим ростом уровня и качества жизни в объединенном регионе, при этом в сторону показателей более благополучного. Однако затраченные на выравнивание средства напрямую и косвенно уменьшают инвестиционные вливания в экономику уже объединенного региона, подрывая темпы роста ВРП, повышая спрос на рынке, усиливая инфляционные процессы и т.д., что при пропорциональном изменении покупательной способности реальных доходов населения, учитывая неустраненные инфраструктурные различия, может фактически привести к еще большей дифференциации и общему снижению уровня и качества жизни. Однако такое представление не может способствовать объединительным настроениям, следовательно, необходимо разрабатывать научно обоснованные, экономически и социально эффективные и взаимовыгодные для объединяемых регионов механизмы сло-

жения элит, экономик и социальных сфер, раскрывающие объективную возможность достижения заявленных целей объединения.

Требуется внесение дополнений в федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», а также подготовка федерального конституционного закона «Об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации».

Инициаторами объединения субъектов Федерации по закону могут стать только губернаторы совместно с законодательными собраниями заинтересованных регионов; затем их предложения направляются на рассмотрение президенту. В случае высказанного населением на референдуме несогласия повторно с данной инициативой можно будет выступить не раньше, чем через год. Однако при этом в законе ничего не сказано о необходимых и достаточных условиях и предпосылках возможности объединительного процесса.

В этом аспекте нельзя не согласиться с В. Кистановым, который обоснованно и логично предлагает в новом законопроекте о главных задачах и принципах административно-территориального устройства закрепить «основополагающую идею о единстве административного и экономического районирования для оптимизации государственного территориального и местного (муниципального) управления, руководствуясь объективными факторами и критериями формирования территориально-производственных систем, целями и задачами управления ими. Следует непременно зафиксировать, что статус региона — субъекта Федерации должен обеспечиваться функционированием реального территориально-хозяйственного комплекса данного таксономического ранга, то есть определяться его экономическим характером и масштабом»⁴.

Поэтому основной интерес для гражданского общества представляет выстраивание экономически грамотной структуры территориального устройства России и централизация управления регионами с целью достижения в среднесрочной и долгосрочной перспективе положительных результатов экономического, социального и экологического развития

страны, тем более в надвигающихся условиях общего кризиса, вызванного глобальными экономическими и геополитическими потрясениями.

Главные выгоды объединения регионов — формирование крупномасштабного (в несколько раз больше существующего) экономического потенциала (включая финансовый), реальное осуществление широкой территориально-экономической интеграции, смягчение (в 2–3 раза) резкой социально-экономической дифференциации регионов⁵.

На наш взгляд, можно согласиться с данным тезисом, учитывая, что он основан на проекте двухэтапного реформирования государственно-территориального устройства, т.е. преобразования всех объектов в 28 губерний, разработанном в середине 1990-х гг. в Государственном научно-исследовательском учреждении «Совет по изучению производительных сил» (СОПС) Минэкономразвития России и РАН под руководством академика РАН А. Гранберга и поддержанном администрацией Президента РФ.

Первый этап проекта — выделение федеральных, межрегиональных уровней территориального деления и управления (федеральные округа). Второй этап — формирование нового регионального уровня (укрупненные и унифицированные субъекты Федерации).

«Проект предусматривает варианты разделения России на 22 или 30 субъектов Федерации (включая 2 города федерального значения) — административно-экономических регионов, например губерний. Причем в виде управленческих подрайонов (нужных из-за большого количества низовых, сельских районов) сохраняются нынешние области, края и республики (они могут возглавляться вице-губернаторами). Укрупненные административно-территориальные образования — губернии представляют собой одновременно единицы государственно-территориального управления и экономические районы (или их подрайоны), чем обеспечивается единство административного и экономического районирования, то есть объективный, научный подход к формированию территориально-организационной системы»⁶.

В проекте СОПС, на наш взгляд, наиболее приемлемым является вариант разделения на 28 губерний, принцип объединения в

которые строится на выделении уже сформировавшихся, самодостаточных территорий и создании новых через сложение исторически, экономически, социально тяготеющих друг к другу субъектов. При этом в проекте территориально-административного деления одна губерния оформляется из одной области, десять губерний — из двух, 13 — из трех, две — из четырех, одна — из пяти и одна губерния — из шести областных единиц.

Можно согласиться с авторами проекта СОПС по реформированию государственно-территориального устройства путем научно обоснованного изменения и совершенствования административно-территориального деления, что формирование губерний — один из самых приемлемых подходов такого реформирования. Основное достоинство губерний — их качественное преимущество и меньшая (вдвое-втрое) территориальная дифференциация их экономических и социальных параметров в сравнении с существующими единицами⁷.

Образование семи федеральных округов при государственно-территориальном делении страны на 89 субъектов существенно упростило управление регионами из центра, но решение многих социально-экономических проблем на региональном уровне ввиду ресурсной, прежде всего финансовой, маломощности большинства субъектов Федерации крайне затруднено. Соответственно, второй этап административно-территориальной реформы — создание системы крупных и унифицированных регионов — субъектов Федерации — призван обеспечить регионам сходные условия и «уровнять “баланс интересов” между ними и федеральным центром»⁸.

Важным аспектом повышения эффективности регионального управления при новом территориальном устройстве является решение вопросов усовершенствования межбюджетных отношений путем целевого направления основной части средств федеральной поддержки на реализацию инвестиционных проектов и программ в дотационных регионах. При этом целесообразно привлечение администраций и предпринимателей сильных регионов к участию в проектах и программах подъема депрессивных регионов вместо перечисления финансовых средств из

федерального бюджета на выравнивающие трансферты. Реализация такого подхода «будет наиболее результативной при новом государственно-территориальном устройстве. Особенно когда сильные и слабые регионы соседствуют и могут быть объединены, чтобы совместно использовать конкурентные преимущества при минимуме затрат и высоком агломерационном (мультипликативном) эффекте в условиях единого управления всем территориальным комплексом»⁹.

Освоение слаборазвитых территорий сильными центрами укрупненных регионов возможно эффективно проводить по традиционным направлениям: развитие существующих и размещение новых производств, создание филиалов крупных межрегиональных корпораций, в том числе с высокооплачиваемыми рабочими местами, переподчинение и экономически грамотное выстраивание структуры экономики, включая транспортную и коммуникационную инфраструктуру, строительство и ремонт жилья, экологическую реконструкцию и т.д. У многих регионов имеются значительные природные ресурсы, кадровый потенциал, выгодное транспортно-географическое положение, что в случае укрупнения послужит надежной базой масштабных прорывных инвестиционных проектов и социально-экономических программ, реализовать которые способны только мощные центры.

Применение экономически грамотного подхода при объединении регионов позволит достигать высоких результатов в укрупненном регионе, состоящем даже из одних остропроблемных территорий. Осуществление прямой поддержки такого региона со стороны государства и вложение там привлеченных извне частных капиталов станут гораздо эффективнее в силу синергетического эффекта, возникающего при концентрации вложений в едином территориальном (социально-экономическом и организационном) комплексе.

Для осуществления государственно-территориальной реформы необходимо использовать надежный научно обоснованный подход. В этой связи требуется разработка и утверждение единых типовых научно-методических рекомендаций по определению целесообразности и результативности формирования нового укрупненного региона в

России. Не имея такого документа, определяющего методику извлечения наибольшего положительного эффекта и результата из сложения экономик и социальных сфер соседних регионов, объединенных в рамках нового субъекта, невозможно в интересах граждан и государства централизованно и целенаправленно на практике проводить процесс укрупнения регионов через объединение тяготеющих друг к другу.

Требуемые научно-методические рекомендации должны содержать методы и способы получения развернутой сравнительной характеристики демографической, социальной, экономической, научно-технической и экологической обстановки объединяемых и нового регионов, а также выводы о возможностях повышения компонентной и общей результативности вследствие синергетического эффекта, возникающего от укрупнения территориального образования.

Также в методических рекомендациях необходимо установить предельные количественные показатели (нормативы) деятельности территориально-хозяйственного комплекса, соответствующие политике укрупнения регионов Российской Федерации с целью выравнивания и упорядочения ее территориально-организационной структуры и учитывающие объективную возможность их достижения в ближайшей перспективе.

На наш взгляд, достаточно разумны и логичны нормативные значения, предложенные за основу доктором экономических наук, профессором, заслуженным экономистом РФ В. Кистановым: «...численность населения, за исключением северных регионов, — не менее 3 млн человек; объем промышленного производства — не ниже 5 процентов от российского итога; количество крупных отраслей промышленной специализации — не меньше 3–4; налоговая емкость — не ниже 3–4 процентов общероссийской; бюджетная самодостаточность — не менее 75 процентов; объем ВРП на душу населения — не ниже 50 процентов среднероссийского и т.д.»¹⁰. Достижение таких нормативных значений при объединении определяется возможностями использования синергетического эффекта для улучшения результатов региональной деятельности, в том числе увеличение совокупного ВРП укрупненного региона по срав-

нению с суммированными ВРП объединяемых территорий, и обеспечивает устойчивый благоприятный социальный климат.

Следующим шагом для Иркутской области по логике объединительных процессов в Российской Федерации может стать ее объединение с Республикой Бурятия и Забайкальским краем в Байкальский (или, как по плану СОПС, Прибайкальский) регион (субнациональное образование) при тесном политическом, экологическом, экономическом и культурном сотрудничестве с Монголией, так как только наличие единого координационного административного центра в экономической, социальной и экологической сферах способно обеспечить устойчивое развитие нашего уникального региона, в том числе контроль и защиту такого стратегического водного ресурса и его бассейна, как озеро Байкал.

Следующим важным аспектом моделирования системы управления регионом, в том числе укрупненным, является возможность изменить форму организации органов исполнительной власти — с администрации области на правительство области. Правовые основы деятельности, структура, порядок формирования и полномочия высшего исполнительного органа государственной власти области — правительства области устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, Уставом (основным законом) субъекта Российской Федерации.

Исследование вопроса преимуществ, получаемых областью от замены статуса «администрация области» на «правительство области» для высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, приводит к выводу, что основное преимущество заключается в более звучном названии. Однако при грамотной организации вопроса преимущества можно получить в ходе автоматического обновления основополагающей законодательной базы региона путем корректировки нюансов, кроме того, повысится статус отдельных подразделений в системе управления регио-

ном, что при поддержании ими надежной репутации может причисляться к дополнительным преимуществам нововведения. Все законодательные основания для выполнения своих функций высшим исполнительным органом государственной власти — что правительством области, что администрацией области — одинаковы. Однако также нельзя отрицать возможность выстраивания правительственной структуры управления регионом более эффективным образом, чем ранее — при администрации, что напрямую зависит от квалификации, опыта руководства региона, от наличия у него стратегического мышления и процессного видения.

Губернатор Иркутской области объяснил, что переименование высшего исполнительного органа государственной власти в правительство делается с целью повышения эффективности управления регионом и ответственности конкретных чиновников за конечный результат своего труда¹¹.

Предполагается, что при создании новых акционерных компаний по разработке недр, глубокой переработке сырья, реализации наукоемких проектов и т.д. на территории объединенного региона — Иркутской области ее правительство будет участвовать в структуре их собственности и управлении с целью обеспечения возможности своевременного предупреждения и решения возникающих проблем, связанных прежде всего с негативными социальными, экологическими и экономическими последствиями их хозяйственной деятельности.

В структуре правительства выделяются два основных блока. Первый — так называемый доходно-расходный. В него входят министерства, службы и агентства, отвечающие за экономику, социальную и молодежную политику, сельское хозяйство, спорт, образование, медицину. Второй блок — аппаратный — призван обеспечить нормальное функционирование исполнительной ветви власти в регионе. Оба этих блока возглавят первые заместители председателя правительства.

Таким образом, в структуре Правительства Иркутской области выделяется 12 министерств, столько же служб и еще шесть агентств.

Сформированную на начало декабря 2008 г. структуру Правительства Иркутской

области можно назвать промежуточной¹², она будет действовать до принятия Устава объединенной области. После вступления документа в силу кабинет министров будет формироваться на основании его норм и требований закона об исполнительных органах государственной власти, который тоже еще предстоит разработать.

Остается надеяться, что новое Правительство Иркутской области будет сформировано из грамотных специалистов, которым будет под силу управлять непростым регионом — Иркутской областью в условиях усиления кризисных явлений, вызванных каскадным крахом мировой финансовой системы, затем сырьевых и производственных отраслей, конкретных компаний, а далее — задержками зарплат, гипербезработицей, непогашением кредитов, блокировкой вкладов, возможно вновь гиперинфляцией, кратным ростом преступности, пустыми прилавками, эскалацией социальной напряженности.

Примечания

¹ Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Синергетика и принципы коэволюции сложных систем // [http://](http://spkurdyumov.narod.ru/SINIPREVOLSLOGNSISTEM.htm)

spkurdyumov.narod.ru/SINIPREVOLSLOGNSISTEM.htm.

² Под полискоростной системой автор понимает совокупность различных по функциям и свойствам элементов и механизмов их взаимоотношений, каждый из которых в силу многообразия форм внутренних и внешних отношений имеет различную скорость развития.

³ Григорьев Л. «Глобус России»: экономика регионального развития // <http://www.polit.ru/lectures/2005/06/28/grigoriev.html>.

⁴ Кистанов В. Повысить интерес регионов к объединению // Российская Федерация сегодня. 2006. № 10 // http://www.russia-today.ru/2006/no_10/10_reflections.htm.

⁵ Гранберг А.Г. и др. Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы / отв. ред. В.В. Кистанов. М., 2003. С. 257–281.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Кистанов В. Повысить интерес регионов к объединению.

¹⁰ Там же.

¹¹ Губернатор назвал состав Правительства области // Вести Иркутск. 2008. 3 нояб. // <http://vesti.irk.ru/politika/2008/10/03/31858/>.

¹² Дугина И. Правительство Иркутской области приняло промежуточный вид // Российская газета. 2008. 3 дек. // <http://www.rg.ru/2008/12/03/reg-enisey/pravit-anons.html>.