

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Установление взаимосвязей и зависимостей между всеми элементами региональной системы, обеспечивающих эффективное развитие региональной экономики и экономический рост благосостояния населения, является неотъемлемой составляющей социально-экономического развития региона. Проблема управления региональным развитием требует формирования соответствующих предпосылок для выявления стратегии поведения основных источников жизненного пространства на каждой конкретной территории – субъектов региональной политики в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также органов, представляющих отрасль.

Ключевые слова: социально-экономическая политика регионального развития; экономический рост; региональное воспроизводство.

Формирование многоукладной экономики, новых экономических отношений предполагает разработку нового механизма управления социально-экономическим развитием региона. Для этого необходимы определенные институционально-экономические предпосылки, которые позволили бы сформулировать в современных условиях эффективную социально-экономическую политику регионального развития. Теоретической основой создания такого механизма выступают теория воспроизводственного процесса, законы общественного воспроизводства и их проявления на региональном уровне. А управление социально-экономическим развитием региона делает необходимым установление взаимосвязей и зависимостей между всеми элементами региональной системы, обеспечивающих эффективное развитие региональной экономики и экономический рост благосостояния населения.

Впервые идеи воспроизводственного подхода к анализу и управлению региональной экономикой были выдвинуты в работах ученых Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР. Так, Б.П. Орлов и Р.И. Шнипер в книге «Экономическая реформа и территориальное планирование» [1] обосновали идею расширения экономической самостоятельности регионов. В 1979 г. вышла в свет уникальная по своей содержательности и новизне монография Р.И. Шнипера «Региональные предплановые исследования» [2]. Изложенные в ней идеи о необходимости подхода к региону как к целостной воспроизводственной системе стали объективно востребованы, когда регионы различного ранга ищут свое место в территориальной системе страны и пытаются построить эффективный механизм управления воспроизводственными процессами, протекающими на их территории. А.С. Маршалова, А.С. Новоселов, авторы учебника «Основы теории регионального воспроизводства» [3], изложили основные положения теории регионального процесса воспроизводства с учетом происходящих социально-экономических изменений в регионах России.

Ныне все больше обращается внимания на характеристику различных элементов региональной системы, на совокупность пропорций и взаимосвязей между ними, на вопросы формирования социально-экономической среды и роли воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации (таких как воспроизводство и рациональное использование природных и трудовых ресурсов, инфраструктуры, формирование и использование финансово-кредитных ресурсов, анализ интересов субъектов регионального воспроизводства). Эти и многие другие составляющие регионального воспроизводственного процесса остаются проблемными и требующими разрешения.

Преобразования, которые происходят в регионах, как и во всей современной России, заставляют более внимательно подойти к постулатам и стереотипам, имеющих место в экономической теории, заново переосмыслить действие законов общественного воспроизводства, выражающих экономическую, социальную сущность связей и зависимостей между различными элементами общественно-экономической системы, без чего невозможно создать эффективную систему управления в стране, в том числе и в региональной экономике. Система управления региональной экономикой должна строиться с учетом специфических условий и закономерностей региона. Как известно, направления развития регионов прежде определялись на отраслевом уровне. Отраслевые ведомства выделяли соответствующие ресурсы, распределяя их между производственной и социальной сферами. Такой подход в какой-то период хотя и позволял решать некоторые проблемы, но не способствовал обеспечению сбалансированности между различными элементами региональной экономики, не отражал требуемых внутренних пропорций региональной системы. Комплексные планы развития не имели реальных возможностей их практической реализации, т.к. все необходимые для этого ресурсы находились в руках отраслевых министерств и ведомств, а региональные органы власти по существу играли пассивную роль в выполнении этих планов.

Переход к рыночным отношениям, изменение каналов и форм поступления, необходимых для развития ресурсов, поставили перед регионами проблему самоопределения в общей системе воспроизводственных отношений. Четко определить место региональной системы, ее финансовую основу развития, источники поступления средств и механизм их привлечения на территорию можно лишь при условии, если региональная экономика будет рассматриваться как целостная система со своей совокупностью воспроизводственных отношений.

Основой региональной экономики выступает регион, поэтому существенное значение приобретает вопрос о дефиниции «регион». Данному понятию уделяется большое внимание в современной российской экономической, географической и градостроительной литературе и для его формирования используются следующие критерии: географические (расположение, величина территории и количество населения); производственно-функциональные (специфика преобладающих видов деятельности); градостроительные (характер застройки объектов производственной деятельности, жилья и обслуживания); социологические (нормы общения, поведения).

В «Основных положениях региональной политики Российской Федерации» дается следующее определение

региона: «Регион – это часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов. В тех случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект Российской Федерации» [4].

В рамках данного исследования под термином «регион» будем понимать часть территории страны с относительно однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил, определяемой сочетанием природных ресурсов со сложившейся производственной и социальной инфраструктурой, имеющей местные органы управления. Регион можно рассматривать также и как подсистему социально-экономического комплекса страны, и одновременно как относительно самостоятельную его часть с законченным циклом воспроизводства, имеющим свою специфику.

В последнее время многие авторы рассматривают регион как целостность этнических, культурно-исторических, профессиональных, социальных и хозяйственных процессов. В ряде исследований применяется термин «региональная система», который включает взаимодействующие сферы жизнедеятельности и функциональные подсистемы – социальную, природно-ресурсную и экологическую, инфраструктурную и культурно-историческую.

Важнейшие составляющие в формировании и осуществлении региональной экономической политики, представленные на рис. 1, подтверждают, что проблема управления региональным развитием требует формирования соответствующих предпосылок для выявления стратегии поведения основных источников жизненного пространства на каждой конкретной территории – субъектов региональной политики в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также органов, представляющих отрасль.

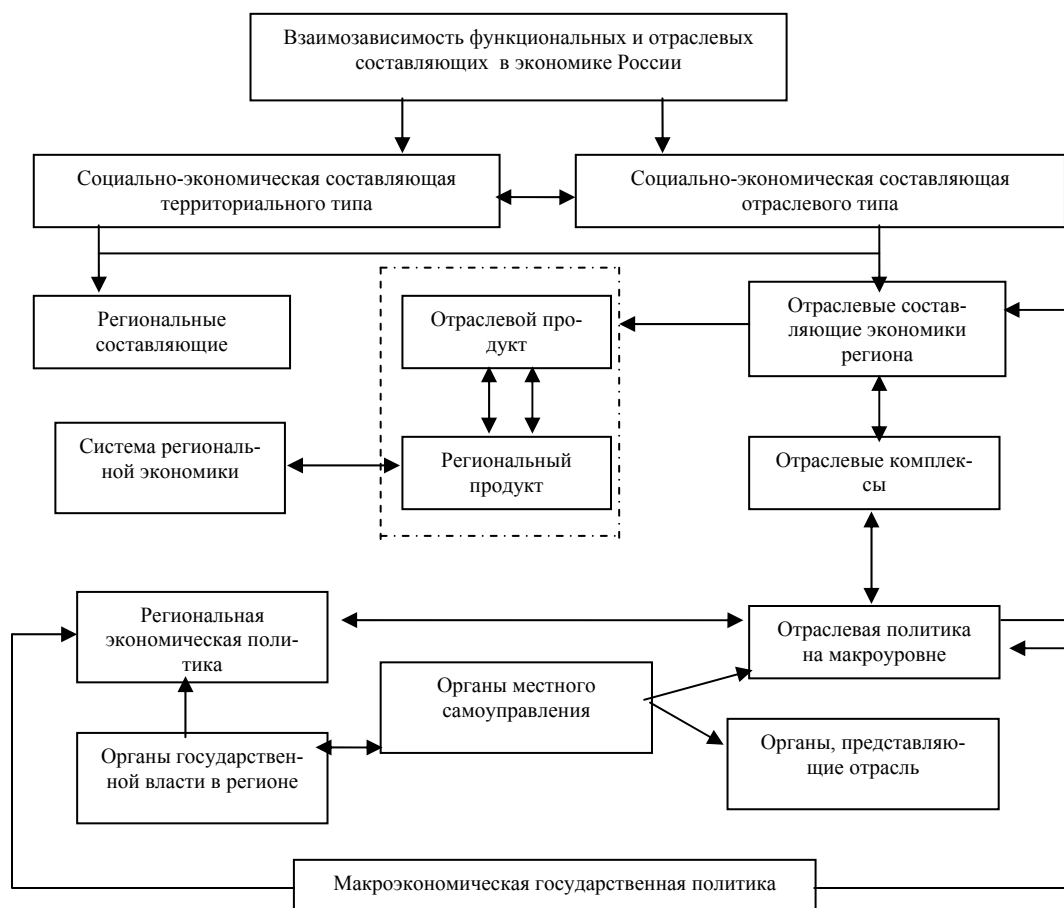


Рис. 1. Важнейшие региональные и отраслевые составляющие в формировании региональной экономической политики

Исследование институционально-экономических предпосылок развития регионального воспроизводственного процесса требует уточнение понятия института. В основном в экономической литературе определение института опирается обычно на понятие нормы или правила, характеризующего те или иные аспекты социально-экономической деятельности субъектов или групп.

Вслед за Д. Нормом [5] А.Е. Шаститко дает определение института как совокупности правил, которые ограни-

чивают поведение экономических агентов и упорядочивают взаимодействие между ними, а также соответствующих механизмов контроля (у Д. Норта – принуждения) за соблюдением данных правил [6]. Иногда о механизмах контроля в определении института не упоминается; в этом случае подразумевается, что такие механизмы (по сути дела, относящиеся к числу институтов) присутствуют в явной или неявной форме. Так, В.М. Полтерович пользуется терминами «институт», «норма», «правило

поведения» как синонимами, не вдаваясь в уточнения [7].

По другому определению, «институт представляет собой совокупность санкционируемых правил в единстве с социальным механизмом их защиты» [8]. По нашему мнению, употребление в определении института термина «правила» в сочетании с упоминанием его социального механизма защиты уже подразумевает определенную укорененность данных правил в обществе независимо от того, можно ли вычленивать, идентифицировать и явно описать механизмы поддержки данных правил и, следовательно, отвечает сути самого понятия «институт». Таким образом, можно сказать, что институт представляет собой форму организации социально-экономических, правовых, административно-управленческих, социокультурных и хозяйственных связей, выступающих факторами формирования и развития экономических и социальных структур.

Любая экономическая деятельность возможна только в соответствующих институциональных рамках, поэтому понятие «институт» оказывается близким по смыслу категориям «структура экономики» и «организация», но не тождественным. Понятие «организация» отражает не только устойчивые, но и неустойчивые связи, «институт» – лишь устойчивые; организация представляет собой взаимодействие частей целого, тогда как институт является не процессом, а скорее результатом взаимодействия. Структура экономики отражает совокупность внутренних связей системы, а институт может быть как частью структуры национальной экономики (т.е. «встроенным»), так и частью среды.

Таким образом, институциональный подход к анализу приоритетов развития региональной экономики позволяет определить поведенческие характеристики экономических субъектов.

Структуру национальной экономики можно представить как формирующуюся на основе саморазвивающихся отраслевых и региональных единиц, а ее воспроизводство рассматривать в значительной мере осуществляющимся за счет синергетического эффекта от самоорганизации отдельных хозяйственных субъектов в единое целое – национальное хозяйство.

Региональный воспроизводственный процесс представляет собой результат сочетания отраслевого и территориального разделения труда, что приносит в непрерывное возобновление элементов производительных сил и производственных отношений свою специфику, без учета которой трудно ожидать реального роста экономики в целом. Региональный воспроизводственный процесс предполагает возобновление на качественно новом уровне кругооборота материально-вещественных, трудовых и финансовых ресурсов региона, одни из которых направляются на создание условий воспроизводства, а другие – на обеспечение функционирования самого процесса воспроизводства.

Подобная предпосылка позволяет выделить в исследовании регионального воспроизводства следующие методологические моменты:

- развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами расширенного воспроизводства, на основе которого воспроизводственный аспект выступает основополагающим в исследовании социально-экономических процессов регионов;

- сама экономика региона рассматривается как система взаимодействующих субъектов – предприятий и организаций различных форм собственности, между которыми существуют материальные, финансовые и информационные связи, в результате чего складываются экономические отношения;

- с изменением отношений собственности, структуры управления, сферы хозяйственных взаимоотношений меняется система вертикальных и горизонтальных связей, трансформируются экономические интересы субъектов региональной экономики;

- региональный воспроизводственный процесс представляет собой подсистему общественного воспроизводства, хотя интегрирует единичные воспроизводственные процессы на уровне предприятия (на микроуровне), обогащая их и формируя условия для комплексного развития экономики региона.

Следовательно, воспроизводственный подход к экономике региона исходит из необходимости учета ранга и положения региона в общей территориальной системе страны, ибо воспроизводственные задачи каждого элемента территориальной системы различны. Здесь присутствует своя совокупность воспроизводственных циклов, которые замыкаются в границах территориальных образований различных уровней и рангов.

Воспроизводственные циклы имеют определенные пространственные границы, различные для разных видов ресурсов, товаров и услуг. Поэтому ныне в России очень остро стоит проблема разделения функций и полномочий между различными уровнями власти – федеральным, региональным, муниципальным. Экономисты справедливо подчеркивают, что механизм решения этой проблемы заложен в теории регионального воспроизводства: именно совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций и полномочий того или иного уровня власти. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет избежать дублирования при решении социально-экономических задач, конкретизировать ответственность за социальное развитие России и ее регионов.

Количественными показателями, позволяющими оценить состояние регионального воспроизводственного процесса, являются региональные пропорции воспроизводства, отражающие уровень соответствия между различными элементами регионального воспроизводственного цикла. Именно отсутствие необходимых пропорций в развитии отдельных элементов регионального хозяйства, хроническое отставание в решении назревших социальных проблем, нарастание экологической напряженности и неэффективное использование региональных ресурсов обусловили необходимость коренного изменения существовавшей системы управления на территориальном уровне. Приближение к устойчивому равновесию в развитии экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между платежеспособным спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного хозяйства и коммунально-

бытовой сферы, между параметрами социально-экономического развития и емкостью потенциала и т.д.

Региональные пропорции формируются, прежде всего, под влиянием интересов субъектов регионально-воспроизводственного процесса. Поэтому и суть управления общественным воспроизводством состоит в определении экономических интересов различных субъектов, выявлении взаимосвязей между ними и нахождении методов воздействия на поведение отдельных субъектов с целью решения социально-экономических задач развития. И все же управление общественной системой любого ранга будет эффективным лишь в том случае, если опирается на принципы, устанавливаемые в соответствии с законами общественного воспроизводства, представляющими собой отражение внутренних взаимосвязей и взаимозависимостей системы. Именно совокупность экономических отношений, возникающих в процессе производства, распределения, обмена и потребления, влияет на весь процесс воспроизводства, способствуя достижению целей развития регионов и общественной системы.

Воспроизводственный подход к управлению развитием общества означает необходимость установления более глубоких, непосредственных и косвенных взаимосвязей между всеми элементами общественной системы, исследования пропорций, при которых создаются условия для осуществления непрерывного воспроизводственного процесса, ориентированного на достижение определенных целей. Изучение взаимосвязей, возникающих в процессе производства, распределения, обмена и потребления, составляет предмет теории общественного воспроизводства, который стремились в условиях административно-распределительной системы использовать в качестве методологической основы государственного планирования. Однако совокупный общественный продукт и его структура, национальный доход и его распределение, показатели эффективности развития, обоснование темпов их экономического роста и пропорции между ними – все эти вопросы в рамках теории расширенного воспроизводства прежде исследовались в основном с позиций народнохозяйственного уровня, в лучшем случае – уровня союзных республик. А региональный воспроизводственный процесс практически не был предметом исследования, почти не учитывались и его отличительные особенности.

По существу, недооценивались межрегиональные связи как необходимый элемент эффективного территориального разделения труда; несоответствие (ни по стоимости, ни по материально-вещественной структуре) произведенного в регионе совокупного обществен-

ного продукта ресурсам, с которыми связано его производство; отсутствие строгой зависимости между произведенным и использованным национальным доходом; межотраслевые диспропорции как следствие территориального разделения труда и специализации регионов на производстве определенных видов продукции; особенности структуры использованного национального дохода. Все ограничивалось разработкой комплексного плана социально-экономического развития, представляющего собой мини-копию народнохозяйственного плана, а точнее набор разрозненных решений, принимаемых различными структурами системы управления и часто несбалансированных между собой. Практическая значимость такого плана была очень мала. Вследствие этого воспроизводственный подход к развитию региональной экономики был не востребован самой системой управления.

Но практика потребовала внимания к региональной экономике. В 1960-е гг. началась разработка межотраслевых балансов производства и распределения продукции регионов, что позволило получить важнейшие воспроизводственные характеристики, такие как произведенный совокупный общественный продукт региона; произведенная чистая продукция; использованный в регионе национальный доход и его структура; общая величина ресурсов, использованных для осуществления процесса воспроизводства; показатели эффективности регионального процесса воспроизводства.

Разработка межотраслевых балансов по отдельным регионам послужила толчком к зарождению современной науки о региональной экономике, основанной на теории расширенного воспроизводства. А теория регионального воспроизводства, ее суть, основные положения были впервые сформулированы Р.И. Шнипером [9]. Им была поставлена проблема, связанная с предметом управления на региональном уровне.

Одной из главных задач региональной экономики на современном этапе является выявление устойчивых тенденций и закономерностей социально-экономических явлений, процессов, систем, хозяйственных объектов, а также факторов и причин, обуславливающих формирование этих тенденций с целью прогнозирования их воздействия на состояние и обеспечение сбалансированного экономического роста в различных территориальных образованиях региона. Для этого необходимо сформировать систему критериев и показателей, позволяющую адекватно охарактеризовать социально-экономическое развитие региона и выявить устойчивые тенденции в динамике его абсолютных и относительных пропорций с учетом неравномерного развития его территориальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Орлов Б.П., Шнипер Р.И. Экономическая реформа и территориальное планирование. М.: Экономика, 1968.
2. Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. Экономический аспект. Новосибирск: Наука, 1979.
3. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства: Курс лекций. М.: Экономика, 1998.
4. Указ Президента РФ от 03.06.1996 «Об основных положениях региональной политики в российской федерации» // Российская газета от 11.06.1996. № 109.
5. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 31.
6. Шаститко А.Е. Новая институциональная теория. М., 1998. С. 45.
7. Полтерович В.М. Трансплантация институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 21.
8. Тамбовцев В.Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. 2001. № 5. С. 25.
9. Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. Новосибирск: Наука, 1991.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 3 марта 2009 г.