

ДИНАМИКА И ИМПЕРАТИВЫ ПРОЦЕССОВ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

С самого начала осуществления экономических реформ в СССР и России отечественной экономической науке предъявлялись претензии за слабость теоретической базы и практических рекомендаций относительно стратегии и тактики кардинальной трансформации социально-экономической системы, путей дальнейшего развития народного хозяйства страны. Не отрицая отсутствия единой позиции по всему комплексу проблем развития экономики и социальной сферы России и ее регионов, сегодня можно утверждать, что по ключевым вопросам социально-экономической политики позиции большинства ученых-экономистов близки. Между тем, арсенал научных рекомендаций по эффективному реформированию социально-экономического устройства России продолжает пополняться конкретными предложениями, вытекающими из осознания характера и содержания реальных социально-экономических процессов, протекающих в рамках региональных образований [1, С. 3].

С точки зрения общественных интересов, любые экономические механизмы – всего лишь инструмент в достижении желаемого результата. Каждая экономическая система может считаться эффективной лишь в той мере, в какой она способна в конкретных макроэкономических обстоятельствах обеспечить достижение базовых целей общества, приоритетными среди которых, на наш взгляд, сегодня являются: высокий

уровень и качество жизни населения, гармоничность социальных отношений, устойчивая динамика экономического развития.

Переход к цивилизованному рынку – это проблема выбора между скоростью перехода и достижимостью ожидаемого эффекта. В сложившихся условиях эволюционное формирование эффективного рыночного хозяйства в России потребует длительного времени, что предопределяет ее дальнейшее отставание от стран - лидеров экономического развития и будет сопровождаться крупномасштабной потерей производственного и ресурсного потенциала, нарастающими социальными издержками. Именно поэтому эффективную рыночную экономику необходимо сознательно формировать, она должна стать итогом реализации стратегии, в рамках которой необходимо согласовать и гармонизировать целевые установки в области рыночных преобразований, антикризисного регулирования, структурно-технологической перестройки, повышения уровня и качества жизни населения, эффективного включения в мировую экономику.

В основу такой стратегии должны быть положены высокие, достойные и одновременно достижимые долгосрочные цели: превращение России в динамично развивающуюся державу, обеспечивающую на основе интенсивного труда и деловой инициативы, разумной и последовательной экономической политики среднеевропейские стандарты уровня жизни в российских природно-климатических и географических условиях.

Основными блоками долгосрочной концепции развития России могут, по нашему мнению, стать:

- социальная консолидация как основа развития государства;
- успешная стратегия развития государства по принципу благосостояния для большинства, определяемая динамикой формирования среднего класса;

- инвестиционный прорыв как решающее условие обеспечения экономического роста, предполагающий: инновационное наполнение инвестиций; форсированный рост капиталовложений и осуществление инвестиционного маневра в пользу секторов, способных обеспечить конкурентоспособность отечественной экономики в мировом хозяйстве; инвестиционная поддержка ряда ключевых секторов, не обладающих сегодня достаточным инвестиционным потенциалом;
- устранение угроз экономической динамики и экономической безопасности: недостаточность внутреннего спроса, внешний долг, неготовность инвестиционного комплекса к масштабным инвестициям, техногенно опасный уровень износа производственных фондов, непропорционально высокий темп роста цен на энергоносители и др.;
- подчинение интересов доминирующего капитала общенациональным;
- формирование эффективной региональной политики;
- реформа власти и укрепление социальной базы реформ [2].

Таким образом, задача формирования эффективной политики на уровне региона является неотъемлемой составляющей долгосрочной концепции развития России. В свою очередь, эффективность региональной политики во многом определяется выбором стратегии социально-экономического развития региона и степенью ее научного обоснования.

Под стратегией развития региона подразумевают выбор средне- и долгосрочных направлений социально-экономической политики на территории субъекта Федерации. Однако, на наш взгляд, стратегический курс зачастую противоречит требованиям краткосрочной необходимости, поэтому решающая роль должна отводиться степени обоснованности программ регионального развития.

Главная задача управления заключается, как известно, в определении приоритетов дальнейшего развития, тщательной проработке комплексных программ и отдельных крупных мероприятий. Это, в свою очередь, требует выдвижения принципов и применения методов обоснования и создания соответствующего механизма реализации принятой стратегии, включая и структуру управления. Сам же выбор стратегического курса должен основываться на сугубо субъективных критериях; таковыми, на наш взгляд, являются: общий тренд экономического развития; особенности современного этапа реформирования, переход на новую социально-ориентированную модель организации труда и производства; повышение эффективности регионального управления.

Ряд ученых и практиков признают наличие в регионах инновационного консерватизма, профессиональную неподготовленность управленцев к решению стратегических задач, слабость информационно-аналитического потенциала, что предопределяет поверхность, «ненаучность» концептуальных подходов [3].

Схема обоснования стратегии развития региона, в общем-то, известна и включает следующие этапы: 1) анализ экономических и социальных процессов; 2) обоснование стратегии социально-экономического развития региона; 3) формирование концепции и выбор методов государственного и рыночного регулирования; 4) разработка плана – прогноза финансовых ресурсов региона, поиск путей укрепления и расширения доходной части бюджета [4, С. 37].

В рамках же научного обоснования стратегии, концепции и плана-прогноза регионального развития важное значение, на наш взгляд, имеет рассмотрение условий, факторов, предпосылок и особенностей процессов регионализации социально-экономического развития.

Концептуальные основы регионального развития прошли длительную эволюцию. Разработанная еще в 20-е годы 20 века Н.Н. Баранским и Н.Н. Колосковым *концепция районирования* являлась, по существу, выражением региональной парадигмы, свойственной индустриальному обществу.

В методологии, используемой бывшим Госпланом, положенной в основу «районной школы», производственно-экономические связи, организуемые по принципу комплексирования, являлись главным и единственным критерием районирования и устанавливались исходя не столько из хозяйственной и социальной однородности территорий, сколько из вдохновенных динамизмом индустриализации проективных возможностей и, по существу, принудительной практики формирования на основе определенных ресурсных сочетаний территориально-производственных комплексов [5].

Активно реализуемый «комбинатный» принцип формирования регионов на основе естественных сгущений межрайонных связей вокруг отдельных баз местных производственно-энергетических ресурсов был ориентирован на создание «крупноблочной» региональной структуры, обеспечивающей высокую степень соответствия между относительно самодостаточными хозяйственными региональными комплексами и укрупненными административными регионами [6]. В этой региональной стратегии отчетливо проявлялось, как стремление фронтально расширить масштабы индустриализации за счет резко возросшего числа новых центров индустриальной активности, так и стратегическая цель создания на их основе относительно автономных военно-индустриальных баз парамилитарного значения [7; 8, С. 151 – 152].

Следует заметить, что модель региона, как производственно-экономического комбината, была достаточно противоречивой, что считалось вполне разрешимым в рамках хозяйственной плановой

системы. В частности, речь идет о таких аспектах советской концепции районирования, которые призваны были обеспечивать увязку формирования региональных хозяйственных комплексов с приоритетами географического разделения труда на основе общесоюзной специализации экономических районов. Географическое разделение труда было встроено в систему регионообразующих принципов в качестве доминанты, в связи с чем сами экономические районы должны были формироваться как специализированные части единого народнохозяйственного целого [9].

Рассмотрение экзо – и эндогенных факторов регионообразования позволяет сделать вывод, что в советском экономическом развитии приоритеты формирования интегрированной региональной структуры национальной экономики превалировали над собственными интересами и потребностями развития областей и краев – образований, достаточно мощных для того, чтобы «оформлять и реконструировать свое хозяйство, опираясь на местные производственно-энергетические ресурсы» [10, С. 3 - 4].

Таким образом, иллюзия относительно того, что можно непротиворечиво совместить сбалансированное развитие регионального хозяйственного комплекса – как основы преимущественного удовлетворения внутрирегионального социально ориентированного спроса – и имеющие стратегический характер общенациональные экономические цели, во многом являлась следствием концептуальных упрощений, характерных для *индустриалистской концепции регионализации*. Отметим, что аналогом данного подхода к региональному развитию в зарубежной экономической науке являлась так называемая «фордистская парадигма», также сориентированная в основном на «локационный и организационно-технологический схематизм, допускающий произвольное структурирование сложной социально-культурной и институциональной ткани региона» [11, С. 152].

Поэтому вполне понятно, почему данное противоречие, сегодня ретроспективно осмысливаемое как дилемма «регион для себя» versus «регион для страны», улавливалось не столько экономически, сколько на уровне более сложных (сигнальных) систем управления, проявив себя, прежде всего, в пространстве социально-экономических отношений центра и регионов.

По мнению В. Маслакова, В. Пленкина, К. Зубкова и других экономистов, в контексте раскрытия этого противоречия можно выделить, по крайней мере, два крупных политических разлома, в результате которых происходила трансформация общей региональной экономической структуры.

Первый состоялся в начале 1930-х гг., когда в результате административно-территориальной реформы большие края и области СССР были разукрупнены, что имело своим прямым следствием политическое уничтожение институциональных структур экономического регионализма и принципов комплексной организации хозяйственной жизнедеятельности экономических районов. В итоге в региональной политике доминантной стала *интегративная модель «регион для страны»*, реализация которой повлекла за собой долговременный феномен узкой территориально-отраслевой специализации вновь созданных областей и краев. Отличительной чертой технологии регионального управления, сформировавшейся в этот период, явилось отделение структуры политического господства (административно-территориальное управление) от структуры экономической силы, воплощенной в потенциальной хозяйственной мощи и комплексной самодостаточности (или законченности) крупных регионов [12].

В результате на долгое время был обеспечен стратегический перевес отраслевого управления экономикой над региональным, а вертикальных, иерархически организованных властных отношений - над

горизонтальными, социально-территориальными. Сами же регионы в силу разделения структур экономического и политического руководства оказались лишены минимальной политико-экономической субъективности, смыслового единства в основах своего существования, способности влиять на принятие социально-экономических решений и планировать свое развитие.

Вторая крупная трансформация, оказавшая сильнейшее воздействие на региональный уровень экономической деятельности, связана с переходом в начале 1990-х гг. к рыночной либерализации. Эффект распада системы жесткого централизованного контроля за экономикой и отмирания отраслевых управленческих вертикалей проявился в том, что в рамках пространственной структуры страны, заданной сеткой административно - территориального деления, пришлось решать множество непространственных задач, которые ранее последовательно изымались из системы территориальных отношений.

Одновременно в условиях открытого рынка и спонтанно происходившей перегруппировки или разрыва хозяйственных связей в системе ранее единого народнохозяйственного комплекса страны отчетливо обнаружилась скрытая ранее и компенсировавшаяся мерами директивного регулирования трехуровневая секторальная структура, с характерными, специфичными для каждого уровня спросовыми ограничениями и пространственными зависимостями, включавшая: крупноинтегрированный высокотехнологичный сектор ВПК; сектор обрабатывающей промышленности; ТЭК с группой сопоставимых с ним по положительным конъюнктурным показателям сырьевых отраслей.

Подобное расслоение экономической структуры (на общенациональном фоне) негативно повлияло на формирование в административных регионах подсистемы межотраслевых комплексов, что повлекло за собой усиление, во-первых, фрагментарности региональной

экономической системы, во-вторых, уровня энтропии слагающих ее элементов, чем во многом объясняется сегодня кризис регионального управления [13, С. 154].

Важным моментом исследования условий, факторов и предпосылок регионализации социально-экономического развития является, по мнению автора, анализ эволюции отношений федерального центра и регионов за годы рыночных реформ. Так, по мнению ряда отечественных экономистов – Л. Капустиной, М. Гузева, Н. Петрова, Д. Ольшанского и других, реальные итоги этой эволюции далеко не однозначны, федеративные отношения в России остаются неопределенными и неустойчивыми из-за отсутствия действенных механизмов согласования интересов центра и регионов, нуждаясь в дальнейшем совершенствовании, поэтому задача поиска адекватной модели российского федерализма сохраняет свою актуальность.

По нашему мнению, в эволюции взаимоотношений центра и регионов в течение 10 лет рыночных реформ можно условно выделить три этапа.

Первый этап (с начала рыночных реформ до середины 1990-х гг.) характеризовался регионализацией российской экономики, суверенизацией субъектов Федерации, повышением роли местных органов государственной власти в управлении подведомственных территорий, в результате баланс сил в отношениях «федеральный центр – регионы» постепенно сдвигался в пользу регионов. И хотя согласно Конституции РФ все типы субъектов Федерации имели равные права, в реальности же каждый из них выстроил собственную модель взаимоотношений с центром. Большинство регионов закрепило эти взаимоотношения двусторонними договорами, стремясь зафиксировать передачу как можно большего объема полномочий; в результате разноразмерность РФ возросла, позиции центра ослабли, отчетливо

проявились дезинтеграционные тенденции в правовом, экономическом, информационном и гуманитарном пространствах страны.

В 1993-94 гг. в результате радикального реформирования межбюджетных отношений впервые были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ, создан Фонд финансовой поддержки регионов, из которого трансферты стали распределяться на основе единой формулы. В результате в структуре консолидированного бюджета РФ доля регионов удвоилась, превысив 50 % на фоне укрепления финансовой базы региональной власти.

Второй этап (1995 – 1999 гг.) характеризовался дальнейшим укреплением политической и экономической власти региональных элит (как результат проведенных в 1995 – 1996 гг. выборов губернаторов), усилением сепаратизма и позиций межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.

В бюджетно-финансовой сфере баланс сил между центром и регионами в основном сохранялся, однако имело место необоснованное изъятие доходов региональных бюджетов за счет изменения налогового законодательства, что противоречило, на наш взгляд, закону о бюджетном устройстве России. В системе межбюджетных отношений прослеживались тенденции к увеличению доли расходных полномочий бюджетов субъектов РФ наряду с сокращением их доли в распределении налогового потенциала страны. Так, с федерального уровня на региональный были переданы социальные расходы, не обеспеченные соответствующим финансированием, которые бюджеты регионов объективно обеспечить не могли. В результате региональные органы власти сосредоточились на неофициальной деятельности, перераспределении доходов в различные внебюджетные фонды, стали активно участвовать в капитале предприятий и банков на своей

территории; при этом региональная финансовая система работала в основном с денежными суррогатами. Неэффективно функционирующий в таких условиях денежный рынок обусловил снижение денежных налоговых платежей, прежде всего, в региональные бюджеты, на фоне усиления тенденций к индивидуальным согласованиям размера трансфертов. Это побудило правительство РФ принять в 1998 г. «Концепцию реформирования межбюджетных отношений на 1999 – 2001 гг.» в целях обеспечения большей стабильности и прозрачности федеральной политики трансфертов.

Таким образом, к началу 1999 г. в России, по мнению большинства исследователей, сложились условия для развития сепаратизма (на фоне кризиса государственности и укрепления местных элит), а именно: многонациональность государства, экономическое неблагополучие и неравенство регионов в отношениях с федеральным центром, несовершенство политико-административного деления РФ, географическая удаленность регионов.

Третий этап (с середины 1999 г. и по настоящее время) характеризуется усилением позиций центра, укреплением федеральных ведомств в субъектах РФ, выведением федеральных служащих из-под контроля региональных властей, ужесточением контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ.

С целью административного обеспечения приоритетности федеральных законов было создано 7 федеральных округов, а на полномочных представителей президента были возложены функции контроля за их исполнением, координации деятельности федеральных органов, а также ряд других.

При этом изменился порядок формирования Совета Федерации, что привело к снижению роли губернаторов в решении общенациональных

проблем, деятельность которых теперь сосредоточена исключительно на решении экономических проблем своих регионов и на поиске внутренних источников регионального дохода.

Процесс заключения договоров о разграничении полномочий между центром и субъектами РФ, по сути, завершен, а Налоговый кодекс РФ не уравнивает их интересы, перераспределяя бюджетные ресурсы в пользу центра [14].

В результате рассмотренной эволюции отношений федерального центра и регионов РФ за последние 10 лет возникает вопрос, а что же все-таки следует понимать под процессом регионализации, который широко признается в качестве наблюдаемого факта, однако не стал пока предметом глубокого теоретического анализа? Более того, просматривается явная тенденция рассмотрения его, как некой побочной линии развития по отношению к основному потоку институциональных изменений в российской экономике, обусловленных рыночной трансформацией.

Думается, что назрела необходимость разработки и реализации новой базовой модели российского федерализма. Как известно, изначально федерализм в России строился исходя из задачи создания президентской республики, при этом предполагалось сохранение политически централизованного государства и делегирование регионам значительной экономической самостоятельности, то есть у регионов могли быть свои экономические задачи, но не могло и не должно быть собственных политических целей, тогда как в реальности отделить одно от другого оказалось невозможным.

По мнению Л. Капустиной, Н. Петрова и других ученых, в институциональной модернизации РФ возможны четыре направления: построение унитарного государства, конфедерации, воплощение

принципов демократического федерализма или конституционного асимметричного федерализма.

Унитарное государство характеризуется укреплением вертикали исполнительной власти, уменьшением финансовой базы регионов в пользу федерального бюджета, регламентацией взаимоотношений трех уровней власти: местного самоуправления, субъектов РФ и федерального центра, что предполагает полное административное и экономическое подчинение нижестоящих уровней власти вышестоящим, централизацию управления по типу, существовавшему в бывшем СССР. Однако думается, данный вариант мало реализуем: гражданское общество и рыночные отношения достигли достаточной степени зрелости, позволяющей регионам противостоять утрате своей самостоятельности.

Слабость федерального центра может привести к возникновению *конфедеративного государства*, для которого характерны следующие принципы: сохранение субъектами полного суверенитета и независимости, законодательная фиксация права и порядка выхода из состава субъектов государства. Прогнозируемыми результатами реализации такого сценария являются дезинтеграция и быстрое разрушение структур государственного контроля и вертикали управления, что может привести к распаду государства, анархии в разных сферах жизнедеятельности.

Демократический федерализм базируется на отказе от национального принципа федеративного устройства, административно-территориальной реформе, экономическом либерализме, достаточно развитом гражданском обществе и строится на основе изменения сложившего административно-территориального деления страны в направлении укрупнения субъектов РФ, так как многие регионы по своему потенциалу далеки от экономической самодостаточности и не могут функционировать как субъекты РФ.

Демократический федерализм требует: дальнейшей децентрализации бюджетной системы; разделения налогов на федеральные, региональные и местные; четкого разграничения доходно-расходных полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации; внедрения ясных и понятных методов бухгалтерского учета, позволяющих отразить внебюджетные фонды; введения института несостоятельности должностных лиц, ответственных за эффективное управление региональным бюджетом; законодательного закрепления государственных минимальных стандартов как основы нормативной базы потребностей в бюджетных расходах. Понятно, что ряд руководителей субъектов РФ не согласятся с таким вариантом, и будут возражать против укрупнения регионов страны.

Наконец, *конституционный асимметричный федерализм*, во многом повторяя принципы демократического федерализма, подразумевает, что число и границы существующих в настоящее время регионов не изменяются, либо укрупнение субъектов РФ касается только областей и краев, а национальные республики сохраняют свой привилегированный статус. Таким образом, если при федеративном устройстве основным является национально-территориальный принцип, то, будучи конституционной, федерация характеризуется асимметричностью и неравноправием типов ее субъектов. Представляется, что данный вариант федеративного устройства страны может реализоваться как промежуточный при переходе к демократическому федерализму, при этом принципиальное значение имеют сохранение института выборности губернаторов и глав местного самоуправления, а также достаточная экономическая самостоятельность регионов [15, С. 41 - 42].

Наиболее важными принципами реального федерализма являются:

1) в механизме функционирования федеративных отношений приоритет должен быть отдан конституционно-правовым, а не договорным началам;

2) большое значение имеет вопрос о равенстве (или неравенстве) статуса субъекта Федерации, поэтому необходимо выравнивание реальных прав и компетенций субъектов РФ;

3) в результате насаждения рыночных принципов на почву прежнего планового хозяйства и самоустранения федерального правительства от элементарной координации развития отраслей и регионов под угрозой оказалось не только существование единого рыночного федерального пространства, но и сама целостность российского государства, поэтому особенно актуально сохранение единства и территориальной целостности государства;

4) необходима децентрализация власти путем эффективного распределения полномочий между ее федеральными и региональными органами, которая обеспечит защиту интересов как РФ в целом, так и ее отдельных субъектов.

Условиями же реализации принципов эффективного федерализма в его экономическом аспекте можно считать следующие:

1) свобода перемещения рабочей силы и капитала между регионами, что позволяет проводить согласованную экономическую политику, в противном случае появляется возможность монополии на определение экономической политики и формирование институциональной среды;

2) развитие свободной взаимной торговли, что позволяет производить продукцию в расчете на весь рынок федеративного государства и дает товаропроизводителям более широкий доступ к ресурсам: финансовым, трудовым, материальным и к новейшим технологиям;

3) защита от конкуренции со стороны иностранных фирм в рамках федеративного государства, грамотное сочетание элементов политики протекционизма и либерализации;

4) совместное решение острых социальных проблем;

5) установление однозначно определенных отношений между региональной властью и федеральным бюджетом путем введения жестких бюджетных ограничений [16, С. 87 – 88].

Итак, в свете формирования новой модели российского федерализма регионализация как системный процесс, означает, с одной стороны, рост свободы действий на всех уровнях государственно-управленческой иерархии, проистекающей из альтернативности современной ситуации и расширения поля возможного спектра политического и экономического выбора; с другой стороны – это переход к новому типу сложности общественных отношений, обусловленный изменениями правил социальной и политической игры, в которой постепенно рушатся барьеры доступа к управлению. Можно также определить регионализацию (в рамках политико-экономического аспекта) как результат появления новых свойств общественной системы в целом, которая меняет свою социально-политическую, экономическую и геополитическую организацию, пытаясь выйти из кризисного состояния. Но регионализация – это также реакция на кризис системы управления, основанной на жестком централизме и унификации управленческих целей и средств применительно к регионам [17, С. 84].

Сегодня российские регионы отождествляются или с административно – территориальными образованиями, созданными ранее на произвольной основе, или политическими сообществами (субъектами Федерации) недавнего происхождения. Поэтому определение соответствия административной формы территориального управления объективно складывающимся и, по возможности, системно завершенным

функциональным экономическим, социальным, культурным, институциональным и другим взаимосвязям регионального уровня представляется нам важной исходной предпосылкой корректного регионального экономического анализа.

На наш взгляд, регионализация является сегодня одной из ведущих тенденций общественных процессов в России и сопровождается суверенизацией национальных и территориальных образований, возникновением самостоятельных субъектов управления. Но, вместе с тем, имеются жесткие ограничители суверенитета – тесная технологическая межрегиональная связь производственных процессов, единая денежная единица, единые энерго- и транспортная системы и другие, при существовании необходимости сохранения целостности национальной экономики, ее устойчивости, противостояния на мировых экономических и политических аренах.

Таким образом, объективные предпосылки для регионализации социально-экономического развития были созданы еще процессами индустриализации и урбанизации, сформировавшимися в большинстве регионов России крупными промышленными комплексами и современным кадровым потенциалом. Важную роль призваны сыграть сегодня регионы как организаторы процессов перерастания «экономики использования ресурсов» в «экономику их системного воспроизводства» (восстановления и приумножения), являясь пространством взаимодействия ресурсных подсистем [18].

Зачастую основная задача региональной политики рассматривается достаточно узко – как сглаживание различий в уровнях развития территорий; соответственно решением этой задачи занимается в основном федеральный центр, а главными инструментами служат трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

Нам представляется, что смысл и значение региональной политики значительно шире, ее действительное содержание – это территориальная организация воспроизводства ресурсов. В рамках предложенного подхода автор солидарен с мнением О. Пчелинцева, В. Любовного, А. Воякиной, О. Ломовцевой и других, справедливо полагающими, что:

1) федеральная региональная политика в ее обычном понимании (как регулирование уровней развития) – это лишь надстройка на фундаменте основной работы регионов и муниципальных образований: организация воспроизводства ресурсов;

2) на современном этапе «ключевыми понятиями» для региональной политики должны стать: качество жизни (вместо уровня жизни, более характерного для общества потребления); переход к инновационному типу развития (что означает, в частности, смену набора ресурсов); координационное (сетевое) управление [19, С. 62].

Все вышеназванное характеризует переориентацию региональной науки и политики с количественных на качественные критерии развития.

Любая хозяйственная деятельность базируется на ресурсах. Специфика рыночной экономики состоит в том, что процесс их *использования* до известной степени автоматизирован фактором личной заинтересованности, тогда как процесс *воспроизводства* ресурсов заметно сложнее и протекает по большей части за пределами рынка. Поэтому в условиях рыночной экономики воспроизводство выступает по отношению к собственно производству (коммерческой деятельности) как более широкая сфера – своеобразный аналог макро уровня.

Понятие системной организации воспроизводства ресурсов – производное от понятия «система ресурсов», поэтому должно охватывать все их виды: трудовые, природные, капитальные, организационные, информационные, а также включать процессы взаимодействия между ресурсными подсистемами, изучаемые географией и экологией. Именно в

таком аспекте становится необходимым и возможным воспринимать территорию (регион) как арену воспроизводства ресурсов (взаимодействие экономической деятельности с ее материальными условиями). Из взаимодействия ресурсных подсистем прямо вытекают следующие императивы: 1) территориальной организации воспроизводства; 2) понимания регионального развития, прежде всего, как развития воспроизводственного потенциала [20, С. 63].

Сегодня же главная задача региональных и местных органов – организация воспроизводства ресурсов – теряется в перечне текущих задач, таких как, например, оживление производства, что в нормальной рыночной экономике является прерогативой корпоративного управления; выход из кризиса неплатежей, что образует, между тем, прямую обязанность финансовых органов; или устранение узких мест в снабжении. Такое положение дел вполне объяснимо реалиями перехода к рынку, однако вовсе не снимает с территорий ответственности за сохранение и приумножение ресурсного потенциала.

Только в последние годы реформ названные нами объективные предпосылки регионализации социально-экономического развития были подкреплены становлением субъективных факторов: формированием развитого регионального самосознания, растущей самостоятельностью регионов, накоплением опыта обустройства территории и появлением возможностей широкой опоры на науку о ресурсных циклах и территориально-производственных комплексах (так, основы воспроизводственной трактовки региона были изложены еще в 1960-70 гг., например, в работах Б. Орлова, Р. Шнипера – прим. автора) [см. 21; 22] .

В числе институтов, занимающихся комплексными проблемами социально-экономического развития региона на систематической основе, можно выделить три основных: статистику, науку, региональные и

центральные органы государственного управления. По существу, каждый из этих институтов, действуя в собственной системе координат, создает свой «снимок» региона, или более развитые представления о нем – модель региона как систему упорядоченной и структурированной информации о субъектах региональной экономики и их взаимосвязях, способных давать оценки возможному развитию событий. При внешней схожести существуют, на наш взгляд, принципиальные различия между этими моделями, обусловленные видовыми особенностями порождающих их институтов.

Модель «регион – статистика» в идеале должна носить наиболее объективный характер, обобщая и систематизируя данные о социально-экономических процессах в регионе. Между тем, наиболее полный (из существующих) статистический ежегодник «Региона России» дает, на наш взгляд, информацию не только о регионах, но и вкусах, целевых и методических установках самого Госкомстата РФ, выражаемых, в конечном счете, в наборе содержащихся в нем показателей. Поэтому данная модель (как некий образ) лишь весьма приближенно описывает действительное состояние социально-экономической сферы региона, ряд его существенных характеристик зачастую не находит отражения (теневой сектор, дифференциация населения по доходам и другие). Таким образом, очевидными недостатками модели «регион - статистика» являются: во-первых, далеко не вся региональная статистика доступна для широкого пользователя; во-вторых, появление данных о регистрируемых событиях существенно запаздывает по времени, поэтому на развитие региона данная модель влияет опосредованно, через функционирование других институтов (науки и администрации).

Модели «регион-наука» призваны выявлять закономерности регионального развития, а потому должны абстрагироваться от излишней детализации и подробностей, нередко опираясь на нормативную теорию.

Эмпирические модели базируются на моделях «регион-статистика», не оказывая, как нам кажется, прямого воздействия на развитие региона. Прикладные модели имеют своей конечной целью разработку адресных рекомендаций для административного пользования при принятии управленческих решений. Сильная сторона подобных моделей состоит, на наш взгляд, в их системности, а слабая – в излишней абстрактности, отвлечении от ограниченных возможностей статистики и специфики реальных технологий управления региональным развитием.

Модели «регион-администрация» наиболее близки к своему оригиналу (достаточно в качестве примера рассмотреть организационную структуру администрации любого субъекта РФ). Сильная сторона таких моделей – в знании оперативной ситуации, а главная особенность – необходимость работы в реальном времени, что позволяет сформулировать, собственно, основное требование к качеству модели: «хорошее решение – это своевременное решение». В принципе такая модель готова к восприятию рекомендаций, выработанных на уровне модели «регион-наука». Она во многом использует возможности статистической модели, но ввиду их отмеченных недостатков (и, прежде всего, недостаточной оперативности) может работать и в режиме автономии, имея собственные аналитические центры и информационные каналы, привлекая специалистов из разных сфер. Главный, как показывает практика, недостаток модели «регион-администрация» заключается в том, что она не всегда способна правильно расставить акценты между перспективными и текущими решениями.

Существует два типа моделей этого класса, порождаемых потребностями и задачами региональной и федеральной администраций. Собственно, проблематика межуровневых отношений в прикладном аспекте формулируется и развивается в терминах их взаимоотношения. Каждая из моделей слабее на «чужой территории», бесперспективно

нагружать их чужими задачами, поэтому достаточно иллюзорно, на наш взгляд, рассчитывать на готовность любой из названных моделей к сколько-нибудь заметному дрейфу в направлении другой, так как институциональные рамки будут блокировать такие попытки. Решение может быть найдено лишь при тесной координации и взаимно обогащающем эффективном сотрудничестве, способном оптимизировать результаты их автономного функционирования [23, С. 4-6].

В современных условиях очевидно существование двух разнонаправленных процессов (центробежных и центростремительных – прим. автора) – стремление регионов к самостоятельности и объективная необходимость их интеграции. Но увязать их в реальной практике управления и добиться взаимовыгодного паритета проблематично, поскольку отсутствует последовательная региональная политика, не сформулированы основные принципы регулирования социально-экономического развития регионов, создания единого экономического пространства в рамках РФ и определения в нем места и роли каждого региона, оценки потенциала регионов и разработки стратегии (концепции) социально-экономических преобразований, которая может быть взята за основу при разработке программы развития региона.

Итак, сегодня *центр тяжести региональной политики перемещается с вопросов размещения производства на проблемы развития территорий*. Регионализация должна быть нацелена, таким образом, на формирование таких региональных хозяйственных единиц, которые бы по своим размерам не выходили за границы эффективного самоуправления, определяемого характером и степенью относительной экономической обособленности, которая включает в себя следующие принципы: обособленность производительных сил одного региона от других; осуществление регионом воспроизводственного процесса в основном за счет своих собственных средств; связь с другими регионами

путем обмена продукцией специализации, результатами труда на эквивалентной основе; наличие собственного экономического интереса.

В процессе разработки подходов к решению проблемы социально-экономического развития региона необходима политика, которая, не отвергая практики «поддержки регионов», была бы сориентирована, главным образом, на «территориальное развитие», важнейшими, на наш взгляд, характеристиками которого являются *устойчивость, сбалансированность и социализация*.

Устойчивость территориального развития предполагает осуществление комплекса мер по реструктурированию производства для длительного сохранения условий расширенного воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, экологической, хозяйственной и других составляющих). Заметим, что речь идет не об искусственном поддержании уже имеющихся пропорций, а о постоянной их корректировке в процессе территориального развития. Сбалансированность требует соблюдения для каждой региональной системы особой пропорции всех составляющих ее потенциала, обеспечивающей устойчивость и социальную ориентацию развития системы [24, С. 85; 25].

Социализация, как конечная цель территориального развития, подразумевает, во-первых, качественное улучшение жизни населения, обеспечение примерно равных условий социального развития на всей территории региона; во-вторых, значительное улучшение его социального самочувствия, которое следует понимать как «сложную многофакторную категорию, определяющую отношение индивидов и социальных групп к своему месту в системе социальных связей, степень адаптированности населения к изменившимся социальным реалиям, отношение людей к перспективам и факторам изменения своего социального статуса» [26, С.

127; 27]. При этом, безусловно, социальная составляющая должна быть сбалансирована в системе « центр – регион – предприятие – человек».

Системный характер воспроизводственной целостности и структурной пропорциональности развития региональной экономики должны обеспечиваться на основе реализации следующих императивов:

- обновление на рыночных основах хозяйственной специализации региона, системы разделения труда и кооперации производств с опорой на собственную ресурсно-сырьевую базу, научно-технический и кадровый потенциал;
- реализация экономических преимуществ, связанных с эффективным использованием территориальных факторов развития как стратегического ресурса укрепления конкурентных позиций на межрегиональных рынках;
- органическая увязка социально-экономических, функциональных, отраслевых и территориальных воспроизводственных пропорций региона, особенно соотношений между базовыми отраслями, отраслями общероссийской специализации и отраслями, обеспечивающими внутренний потребительский рынок и рынок средств производства;
- рациональная замкнутость в границах региона энергопроизводственных циклов основных предприятий и отраслей, завершенность их технологических цепочек финишными производствами готовых продуктов;
- устойчивое функционирование системы внутрирегиональных и межрегиональных производственно-экономических связей;
- учет экологических императивов в производственном и рекреационном природопользовании;

- достижение сочетания и соответствия интересов долгосрочных стратегических целей, среднесрочных тактических задач и краткосрочных оперативных вопросов и адекватность методов, инструментов и мер их решения;
- сбалансированность целей экономического развития и социальных интересов населения;
- обеспечение консенсуса интересов региона и центра как выражение требований принципа экономического централизма;
- экономическая и экологическая безопасность региона [28].

По мнению авторов, сегодня должен быть основательно пересмотрен весь порядок задач, стоящих перед региональными органами власти и управления, поскольку невозможно системно управлять регионом, в котором различные сферы экономики и социальной жизнедеятельности утратили свойство системной организации или где они стихийно самоорганизуются на принципиально иных основаниях, чем это предусматривает сложившаяся система управления.

Представление о регионе как интегрально гомогенной территории должно сегодня трансформироваться в концепцию «строительства» упорядоченной региональной системы. Такой, в которой «обеспечивается высокая степень пространственно-временной согласованности и взаимосвязанности между системой управления и различными функциональными свойствами и измерениями региональной сцены – причем не только сугубо экономическими, но взятыми во всем спектре актуальных сфер жизнедеятельности регионального сообщества» [29, С. 155].

В рамках рассмотренного подхода становится очевидным, что сегодня перед российскими регионами встает задача серьезной реконструкции, имеющей два измерения: социально-экономическое и институциональное. Как показывает мировой опыт, осевыми структурами,

вокруг которых группируются альтернативные варианты стратегий, траекторий, сценариев регионального развития, являются структуры институциональные. И сам стратегический выбор, и масштаб его реализации во многом зависят от того, какие региональные субъекты (предприятия, бизнес, власти, политические силы, профессиональные ассоциации, домохозяйства и т.п.), в каком качестве и каким способом вовлекаются в процессы формирования и разработки региональных стратегий. Позитивная трансформация внутренних воспроизводственных систем региона (в условиях глобализации экономики) предполагает, по нашему мнению, одновременную реализацию экономической и институциональной реконструкции, важной составляющей которых является программно-целевое планирование социально-экономического развития региона, его концептуальное обоснование и соответствующее методическое обеспечение.

К сожалению, в работе над программами регионального развития координация взаимодействия рассмотренных ранее моделей «регион-статистика», «регион-наука» и «регион-администрация» часто осуществляется достаточно формально и фрагментарно. Ведущая роль при их разработке отводится модели «регион-наука» с очевидной расстановкой институциональных приоритетов, этап же оценки и принятия программы реализуется в рамках «административных моделей» под вполне определенным углом зрения на оцениваемые итоги. Модель «регион-статистика» на названных этапах выполняет вспомогательную функцию, формально представляя имеющуюся в ее распоряжении информацию. При этом, как правило, не проводятся экспертизы ни качества используемых наукой первичных данных, ни методических приемов их возможных преобразований, ни статической самостоятельности расчетных показателей. Самостоятельную роль модель «регион-статистика» могла бы играть в организации статистического

мониторинга исполнения программы, но такого этапа в жизненном цикле большинства разрабатываемых программ даже не предусматривается.

Использованная литература:

1. *Сутягин В.С.* О соотношении научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития // Проблемы прогнозирования. 1998. № 11 С. 3-11.
2. *Ишаев В.* Основные принципы стратегии социально-экономического развития России // Проблемы теории и практики прогнозирования. 2001. № 5. С. 21-26.
3. *Львов Д.* Региональная политика как фактор экономического роста // Проблемы теории и практики прогнозирования. 2000. № 1. С. 21-14.
4. *Дорогов Н.* Обоснование выбора экономической стратегии региона // Проблемы теории и практики прогнозирования. 1998. № 3. С. 36-40.
5. *Баранский Н.Н.* Экономическая география. Экономическая картография. М., 1980.
6. Контрольные цифры пятилетнего плана народного хозяйства и социально-культурного строительства РСФСР (1928/1929 – 1932 / 1933). Т. 1, Ч. 3. М., 1929.
7. *Кржижановский Г.М.* Избранное. М., 1957.

8. *Маслаков В.В.* Эволюция концептуальных основ российского регионального развития // *Регион: экономика и социология.* 2000. № 3. С. 151 – 157.
9. *Баранский Н.Н.* Научные принципы географии. М., 1980.
10. См.: 6.
11. См.: 8.
12. *Зубков К.И.* Регионализм и федерализм в современной России: к проблеме выбора модели // *Современный федерализм: края, области в составе РФ (статус, модели взаимоотношения с федеральным центром).* Тюмень. 1997.
13. См.: 8.
14. *Капустина Л.М.* Эволюция отношений центра и регионов России // *Регион: экономика и социология.* 2001. № 3. С. 35-43.
15. См.: 14.
16. *Гузев М.М., Мураткина В.В.* Регионализация в свете формирования новой модели российского федерализма (политико-экономический аспект) // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология.* 1999. Вып. 4. С. 84 – 89.
17. См.: 16.
18. *Пчелинцев О.С.* Регионы России: современное состояние и проблема перехода к устойчивому развитию // *Проблемы прогнозирования.* 2001. № 1. С. 102 – 111.
19. *Пчелинцев О.С., Любовный В.Я., Воякина А.Б.* Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики // *Проблемы прогнозирования.* 2000. № 5. С. 62 – 68.
20. См.: 19.
21. *Орлов Б.П., Шнипер Р.И.* Экономическая реформа и территориальное планирование. М.: Экономика, 1968.

22. *Попов А.В.* Социальные технологии управления экономикой Ростовской области. Ростов н /Д., 1997.

23. *Суслицын С.А.* Региональное программирование и территориальные различия: возможности и ограничения // Регион: экономика и социология. 2001. № 3. С. 3-20.

24. См.: 16.

25. *Ломовцева О.* Планирование и прогнозирование региональной социоприродохозяйственной системы. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1998.

26. *Байдалова О.В.* Субкатегории социальных изменений в регионе // Российский регион – 21 век. Сборник материалов юбилейной научно-практической конференции. Волгоград: Изд-во ВАГС, 2001. С. 126 – 133.

27. *Викулина Т.Б.* Управление устойчивым развитием социальной системы // Российский регион – 21 век. Сборник материалов юбилейной научно-практической конференции. Волгоград: Изд-во ВАГС, 2001. С. 191 – 195.

28. *Тамбиев А.Х.* Регион в системе национальной экономики: экономические модели и механизмы регулирования: Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.э.н. Ростов н /Д. 2000.

29. См.: 8.