



ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Л. Л. ОГАНЕСЯН

*Южный
институт
менеджмента,
г. Краснодар*

*e-mail:
oganesyan_levon@mail.ru*

В статье актуализируется проблема трансформации концепции регионального развития в России. Исследованы ранее существовавшие приоритеты регионального развития, их преимущества и недостатки. Выявлены перспективные концептуальные направления регионального развития в России в современных условиях.

Ключевые слова: региональная экономика, региональное развитие, региональное управление, региональная экономическая политика, цели региональной экономической политики.

Становление и развитие России на современном историческом этапе невозможно представить себе без подъёма экономики регионов, являющихся первоосновой народного хозяйства страны.

Рыночная трансформация, переход на новые принципы развития обнажили некоторые недостатки и противоречия, которые были порождены старой командно-административной системой управления хозяйством страны, в наибольшей степени они проявились на региональном уровне. «Отсутствие комплексности в развитии многих регионов России, серьёзные диспропорции между различными элементами хозяйственной, социальной и природной систем» требуют анализа предпосылок и причин возникновения существующей ситуации и создания механизмов её разрешения.

Среди учёных, занимающихся региональной проблематикой в различных её аспектах, существуют различные мнения по поводу оценки и анализа действующих тенденций. Большинство сходится в том, что причина кроется в наследии командно-административной системы управления. А.С. Маршалова и А.С. Новосёлов, характеризуя её, констатируют, что, «по существу, управление на региональном уровне сводилось к разработке комплексного плана социально-экономического развития, представляющего собой миникопию народнохозяйственного, а точнее набор разрозненных решений, принимаемых различными структурными системами управления и часто несбалансированных между собой. Практическая значимость такого плана была крайне мала».

Такой подход к управлению, имевший место быть в недавнем прошлом, вполне объясним с позиции доминировавших тогда, целевых приоритетов, поскольку в распределительной системе критерий эффективности развития региональной экономики определялся из признания приоритета общенародных интересов.

Критерий региональной эффективности должен был «ориентировать региональное воспроизводство на максимальный рост производства конечной продукции отраслей союзной специализации в сочетании с таким развитием всего комплекса отраслей хозяйства, которое позволяет минимизировать отвлечение производственных ресурсов из других регионов и обеспечить жизненный уровень населения на уровне общесоюзных стандартов» [О, с. 65].

Однако, декларируемые приоритеты достижения общенародных интересов не совпадали с реализацией их на практике, что, коренным образом, влияло на весь процесс функционирования народного хозяйства, в особенности, на региональном уровне. «Ведущим принципом на протяжении многих десятилетий был принцип отраслевого управления, и общенародные интересы подменялись интересами отраслей, производственных объединений и ведомств. Государственный, отраслевой и территориальный уровни управления находились в неравноправном положении. Отсюда и производственная структура экономики России и её пространственное размещение».

Все эти процессы, от целеполагания на общенациональном уровне до реализации поставленных целей на практике, сказались на развитии всех, без исключения, регионов страны. В итоге, существование и развитие той или иной территории во многом зависело



от определённого министерства или ведомства, которые выделяли централизованные ресурсы на нужды региона. Основное внимание при этом уделялось подведомственным предприятиям и организациям, а другие сферы хозяйства находились в ущемлённом положении. Территориальные же власти не располагали достаточной материальной и правовой основой для регулирования и координации складывающихся диспропорций развития, хотя, именно они, должны были исполнять данные функции.

При достаточно сильном промышленном освоении территорий регионы были недостаточно социально и экологически обустроены. Отсутствие средств в распоряжении региональных органов управления, необходимых для снижения экологической и социальной напряжённости, толкало их на поиск иных методов разрешения региональных проблем, помимо непосредственного финансирования из собственных бюджетов. Выход из сложившейся ситуации виделся в размещении на своей территории ещё большего количества производственных единиц – предприятий, заводов, фабрик, комбинатов, что, сулило приток дополнительных материально-финансовых ресурсов, необходимых для нужд регионального развития.

Итогом своеобразного подхода стала ещё большая дислокация производств в регионах, что фактически воспроизводило те же проблемы в ещё большем масштабе, чем ранее.

В свою очередь, изменение создавшейся ситуации, ставшей следствием диспропорционального размещения производительных сил, с нарушением, либо с недостаточной оценкой социально-экологического фактора развития территории было возложено на те же министерства и ведомства, которые в коалиции друг с другом должны были разрабатывать и реализовывать комплексные социально-экономические планы развития, направленные на локализацию возникающих диспропорций. Построенные с тех же позиций, что и планы развития определённой отрасли в регионе, комплексные планы социально-экономического развития не смогли справиться с создавшейся ситуацией, более того, имеющиеся в наличии методы дополнялись ещё одним – методом достижения собственных ведомственных интересов. Р.А. Попов характеризует это так: «в условиях административно-распределительной системы направления развития регионов определялись на централизованном отраслевом уровне, когда отраслевые министерства и ведомства самостоятельно выделяли финансовые и материальные ресурсы своим подразделениям в регионах, распределяя их между производственной и социальной сферами. Существующие в то время так называемые «комплексные планы социально-экономического развития регионов», в которых должны были согласовываться отраслевые и территориальные интересы, в действительности, являли собой лишь свод отраслевых разработок, не отражавших необходимых внутренних воспроизводственных пропорций региональной экономики. Причём, такие комплексные планы регионов не обеспечивались практически никакими региональными механизмами реализации, поскольку, почти все финансовые и материальные ресурсы оставались у центральных отраслевых органов. В тех условиях региональные управленческие органы пребывали в роли регистраторов проекции централизованных отраслевых процессов на подведомственные региональные органы территорий. Муниципальное управление того периода находилось в ещё более усечённом самоопределении».

В итоге, отраслевая система управления региональным развитием породила множество локальных проблем. Экономика регионов развивалась гипертрофированно в сторону производства товаров союзной специализации, порой, не обеспечивая своих внутренних потребностей в товарах и услугах.

В дальнейшем, стало очевидным, что максимальный рост специализации достигался за счёт отраслей, призванных обеспечивать внутренние потребности региона, а хозяйственные связи регионов имели преимущественно внешнюю ориентацию. Отсюда, некомплексность в развитии большинства регионов России и низкий жизненный уровень их населения.

Особую остроту недостатки централизованного метода управления развитием регионального хозяйства начали обнаруживать себя к концу 60-х началу 70-х годов. В целях предотвращения негативных последствий политики централизованного управления на-



родным хозяйством было решено применить метод от обратного, когда во главу угла ставилась уже возникшая проблема, а не предвидение и учёт негативной ситуации на стадии принятия того или иного управленческого решения, как ранее. То есть, «когда все более очевидной становилась невозможность традиционного планирования разросшегося народного хозяйства в масштабах страны и её отдельных территориальных составляющих – республик, областей, городов и т. п. возникла необходимость применения программно-целевого метода управления народным хозяйством».

При разработке программ, однако, далеко не всегда удавалось добиться приоритетности в постановке задач и выборе мероприятий. Замысленные как дополнение к планам (или даже как альтернатива им) программы тех лет, в своём большинстве, так и отошли от свойственного отечественному плановому процессу стремления к всеохватности (отсюда, видимо, и название «комплексные»); подчас программная оболочка просто прикрывала обычные планы.

В итоге, задуманные в идеале как альтернатива традиционным народнохозяйственным планам в тех сферах общественной жизни, где эти планы срабатывали наименее эффективно, реальные программы не жили и не могли существовать иначе как в пространстве тех же самых планов и директивных органов, ведающих этими планами.

Таким образом, старая централизованная административно-распорядительная система управления не смогла в полной мере справиться с порождёнными ею проблемами. Последние с ещё большей силой проявились в период социально-экономической трансформации нашей страны, когда экономические потрясения вызвали отказ от реализации социальных и природоохранных мероприятий, ранее напрямую финансируемых из бюджетов предприятий и организаций, дислоцированных в регионах. Разрушение старых связей и отношений привело к ещё большему хаосу на низовых уровнях народного хозяйства страны, лишённых средств, необходимых для целей своего развития.

К числу наиболее значимых факторов, определивших необходимость поиска и формулировки новых направлений регионального развития, относятся:

- социально-экономическая трансформация;
- разгосударствление;
- приватизация;
- демонополизация;
- децентрализация и демократизация власти;
- региональная самостоятельность;
- социально-демографическая и этнокультурная деградация;
- расслоение общества;
- истощение природных ресурсов;
- высокая напряжённость экологической обстановки.

Тем самым, проблема определения новых приоритетов регионального развития в нашей стране возникла сравнительно недавно и связана, прежде всего, с общественно-экономическими преобразованиями, происходящими в современной России.

Однако в мировом сообществе с начала 70-х годов прошлого столетия стали укрепляться, а с 80-х годов и доминировать идеи глобального и регионального развития, формулируемые в понятиях социальных приоритетов, устойчивости и сбалансированности. Так, в 1962 году в 117-ой Конвенции МОТ, которая тогда не была ратифицирована СССР, указывалось, что «всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу. Политика более общего назначения определяется с должным учётом её влияния на благосостояние населения»¹.

Значительно позже, на форуме неправительственных организаций и конференции ООН по окружающей среде и развитию мирового сообщества в 1992 году было принято соглашение о признании концепции «Устойчивого развития», предполагающей сбалансированное, во всех отношениях, развитие, стержнем которого является решение эколого-

¹ Раздел I. Общие принципы, статья 1



гических проблем человечества, выдвижение принципиально новых критериев обновления социально-экономической стратегии. В качестве основного показателя развития был выдвинут критерий качества населения: «комплекс медико-генетических и социально-психологических характеристик жизни людей, их физическое здоровье, уровень развития интеллектуальных способностей, психофизический комфорт жизни, механизм воспроизводства, интеллектуального потенциала общества».

Впоследствии эти положения были официально признаны новой Россией. Свидетельством тому служит, в частности, Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

В данной концепции декларируются следующие основные положения:

– формирование новой модели хозяйствования на базе широкой экологизации экономики;

– активное включение в стабилизацию экологической обстановки России рыночных отношений под государственным контролем. Речь при переходе к устойчивому развитию должна идти не просто о свободном рынке, а о рынке социально– и эколого-ориентированном;

– дальнейшее проведение приватизации с более строгим учётом экологических императивов и социальной справедливости;

– определение приоритетности и гармонизации многообразия форм собственности на средства производства и на землю, исходя не только из их экономических преимуществ на рынке, но и их вклада в решение проблем загрязнения окружающей среды и содействия переходу к устойчивому развитию;

– уменьшение разрыва в уровне жизни регионов, областей и республик страны, искоренение бедности и нищеты, формирование социально справедливого общества, содействие изменению мирового экономического порядка и геополитических взаимоотношений в пользу партнёрства и развития мировых отношений;

– формирование стабильного экономического и экологического развития, сохранения имеющихся невозобновляемых ресурсов и природных систем, не подрывающих природно-ресурсный потенциал страны, переход в основном на использование возобновляемых и вторичных ресурсов;

– существенное увеличение затрат на экологию из национальных, региональных, международных финансовых фондов;

– формирование методологии и стратегии ценообразования, отражающего затраты на экологизацию производства и других областей деятельности, а также санкций, изменение международной торговли, в частности, в области торговли сырьевых ресурсов на систему цен, включающих эффективное и рациональное использование природных ресурсов;

– в условиях экологизации рынка и технологий важно сохранение критерия экономической эффективности, стремления не к высшей эффективности и прибыли, а к оптимальной эффективности, то есть достигать наивысшего результата в условиях минимума затрат, обеспечения социальной защищённости населения без деградации окружающей среды;

– формирование системы экономических стимулов и механизмов, побуждающих к производству и потреблению экологически чистых продуктов, широкому внедрению хозяйственных стратегий, не только дающих необходимую продукцию, но и повышающих устойчивость биосферы и сохраняющих биоразнообразие;

– строгое проведение комплексной экологической экспертизы всех видов хозяйственной деятельности и экономических решений властных структур и создание новой правовой базы;

– государственное стимулирование становления нового вида предпринимательства – экологического, наряду с правительственными институтами и общественными организациями;

– устранение центробежных и дезинтегративных процессов в России и странах СНГ, формирование единого экономического, информационно-правового и экологиче-



ского пространства, позволяющего создать совместные не политизированные механизмы перехода на путь устойчивого развития;

– последовательное изменение структуры потребления, её рационализация и приведение к соответствующей структуре экономики и т. д.

Анализируя приведённые положения, необходимо подчеркнуть, что они заключают в себе двоякое значение. С одной стороны, выдвинутые положения концепции перехода России к устойчивому развитию выражают проблематику сложившейся кризисной экономической, социальной, экологической ситуации как следствие, имевшей место ранее концепции развития как всего мирового сообщества в целом, так и отдельных территорий в частности. С другой стороны, решение обозначенных проблем выступает в роли ключевого целевого приоритета дальнейшего развития общества и соответственно новой концепции развития человечества.

Изменение концепции развития нашло отражение в формулировке понятия «территориальное развитие»¹, понимаемое В.Н. Лексиним и А.Н. Швецовым как «режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и взаимонеразрушающим воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории». Данная позиция характерна и для иных учёных, в частности Г.Г. Шалмина и др. заключают, что «территориальное развитие предполагает освоение её природного и хозяйственного потенциалов при максимально возможной социальной направленности всех видов деятельности общества». При этом, основным параметром развития выступает динамика уровня и качества жизни населения. Соответствующую позицию поддерживает и Р.И. Шнипер, утверждая, что основной формой реализации механизма развития должны стать социальные программы, очерёдность которых может оцениваться по степени их влияния на эффективность экономического развития региона.

Следует также подчеркнуть, что, характеризуя процесс территориального развития, «устойчивость», «сбалансированность» и «социальная ориентация» – это реально осязаемые качественно и количественно взаимосвязанные характеристики состояния территории.

Под устойчивостью территориального развития понимается «длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории в режиме сбалансированности и социальной ориентации». То есть, речь идёт о недопущении принятия и реализации управленческих решений, которые бы привели к разрешению сиюминутных проблем в ущерб будущему состоянию региона в различных его аспектах.

Сбалансированность же предполагает соблюдение пропорций социального, хозяйственного, природоресурсного и экологического потенциалов, обеспечивающих определённую устойчивость и социальную ориентацию развития системы. Значение и роль региональных пропорций в социально-экономическом развитии региона освещены Р.И. Шнипером в книге «Региональные предплановые исследования», где дана их классификация в зависимости от характера взаимосвязей между различными элементами производственного процесса. А именно, региональное развитие должно предполагать соблюдение следующих групп пропорций:

- 1) общеэкономические пропорции, отражающие отличительные особенности регионального воспроизводства, роль региона в экономике страны;
- 2) структурные пропорции, составляющие соотношения между отдельными элементами конструкции региональной экономики, которые обеспечивают её участие в территориальном разделении труда и создании благоприятного климата для жизни людей и развития хозяйственного комплекса;
- 3) социально-экономические пропорции, отражающие внутрирегиональные проблемы;

¹ Здесь и далее понятия «Территориальное развитие» и «Региональное развитие» тождественны.



4) экономико-демографические пропорции, представляющие собой взаимосвязи демографического и экономического процессов регионального воспроизводства;

5) экономико-экологические пропорции, характеризующие соотношения между ёмкостью природного потенциала и уровнем социально-экономического развития региона;

б) финансово-экономические пропорции, которые связаны с кругооборотом материальных и финансово-денежных ресурсов и отражающие распределение компетенций между управляющими структурами.

При этом, «пропорции регионального воспроизводства носят объективный характер и порождены сочетанием всех многочисленных процессов, которые протекают на территории региона. Установление прямых и косвенных взаимосвязей между ними и механизма их проявления и составляют основу управления регионом».

Социальная ориентация территориального развития, это «наиболее очевидный и до сих пор наименее учитываемый признак территориального развития». Как уже было ранее отмечено, социальная составляющая регионального развития носила второстепенный характер, а иногда и вообще не учитывалась, сейчас же «социальное здоровье» территории должно рассматриваться как критерий развития региона. В свою очередь, главными результирующими показателями территориального развития выступают динамика реального уровня потребления социальных благ, рождаемость и детская смертность, параметры физического и духовного здоровья, образования, наконец, продолжительность жизни.

Как следует из приведённых представлений сущности и направлений территориального развития, главенствующим целевым ориентиром развития является достижение определённых жизненно необходимых экономических, социальных и экологических стандартов жизнедеятельности населения территории. Где, развитие сферы материального производства является частью общего регионального генезиса в отличие от существовавших ранее представлений, когда «развитие практически полностью отождествлялось с хозяйственным, с «развитием производительных сил» региона и т. п.».

Г.Ю. Волков и А.В. Попов, используя социальные технологии регионального управления, также выделяют несколько типов целей территориального развития:

первый – рациональное размещение производства, вовлечение в хозяйственный оборот новых видов ресурсов и их эффективное использование, рациональное и сбалансированное развитие городских и сельских мест расселения, который можно свести к экономическим;

второй – обеспечение одинакового уровня жизни в различных регионах страны, связанное с воздействием на доходы населения, занятость, со стимулированием миграции трудовых ресурсов, с предотвращением деградации слаборазвитых и депрессивных регионов, сводимый к социальным;

третий – установление рациональных масштабов производственного потребления природных ресурсов, предотвращение отрицательных антропогенных воздействий на природу, наносящих ущерб жизнедеятельности населения, создание условий для туризма и отдыха, сводимый к экологическим целям развития.

Учёными и специалистами Госкомстата предложена иная группировка целей регионального развития, включающая, помимо экономических, социальных и экологических, демографические цели развития, правопорядок и национальную безопасность, которые, в принципе, идентичны вышеупомянутым.

Государственной же целью в области региональной экономической политики провозглашается «стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов России, повышение на этой основе уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций Российской Федерации в мире». При этом, осуществление главной цели предполагает решение следующих задач:

– укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

– содействие развитию и углублению экономических реформ, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;



- сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;
- достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение её жизнеспособности в рыночных условиях;
- развитие межрегиональных инфраструктурных систем;
- стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом;
- оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;
- разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования.

То есть, в современных условиях региональное развитие представляется и на государственном, и на региональном уровне как многоаспектный процесс в отличие от ранее существовавших одномерных представлений, о чём и свидетельствует множественность целей и задач развития.

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что в современных условиях достаточно очевидна тенденция изменения концепции и, соответственно, цели регионального развития, которые формулируются в понятиях социального приоритета, устойчивости, сбалансированности, воспроизводства социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 01.04.96г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Гарант – справочная правовая система [Электронный ресурс].
2. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. Учебное пособие. Москва. Ростов-на-Дону, 2000. – 448 с.
3. Быстряков И. К. Эколого-экономические проблемы развития производительных сил / Под ред. С.И. Дрогунцова. – Киев, 1997. – 255 с.
4. Волков Ю.Г., Попов А. В. Социальные технологии регионального управления в современной России. – М., 1998. – 22 с.
5. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. Учебник для вузов. – М., 2000. – 495 с.
6. Добрынин А.И. Региональные пропорции воспроизводства. – Л., 1977.
7. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: МарТ, 1998.
8. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (экономика и управление). Учебное пособие. – М.: «Тесса», Ростов-на-Дону: Мар-Т, 2000. – 416 с.
9. Кистанов В.В. Комплексное развитие и специализация экономических районов СССР. – М., 1968.
10. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 3-е издание (стереотипное) – М.: УРСС, 2000. – 368 с.
11. Локальные комплексные программы / Под ред. М.К. Бандмана. – Новосибирск, 1984.
12. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства: Курс лекций. – М., 1998. – 192 с.
13. Новосёлов А.С. Региональные распределительные отношения: проблемы формирования и регулирования / ИЭиОПП СО РАН. – Новосибирск, 1990.
14. Попов Р.А. Региональный менеджмент. Учебник. – Краснодар, 2000. – 384 с.
15. Региональная экономика / Под ред. Т.Г. Морозовой. – М., 1998.
16. Социоприродохозяйственные контуры регионального человеческого развития: Препринт # WR/2001/10/ О.В. Иншаков, М.М. Гузев, О.А. Ломовцева, Р.А. Попов. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2001. – 64 с.
17. Шалмина Г.Г., Тарасевич В.В., Загарин А.В. Основы стратегии развития регионов России. – Новосибирск: НГАЭиУ, 1999. – 420 с.
18. Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. – Новосибирск, 1978.
19. Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Региональные проблемы рыноковедения: Экономический аспект. – Новосибирск, 1993.



TRANSFORMATION OF THE CONCEPT OF REGIONAL DEVELOPMENT IN RUSSIA

L. L. OGANESYAN

*Southern
Institute
of Management,
Krasnodar*

*e-mail:
oganesyan_levon@mail.ru*

The problem of the transformation of the concept of regional development in Russia is actualized in the article. The previously existed priorities of regional development, their advantage and disadvantages are investigated. Promising conceptual trends in regional development in Russia under the contemporary conditions are revealed.

Key words: regional economy, regional development, regional management, regional economic policy, the purpose of the regional economic policy.