

Научно-методологические проблемы государственного регулирования территориального развития

© В.Н.Лаженцев, 2001

Проблемы государственного регулирования территориального развития рассмотрены с позиций теории развития региональных хозяйственных систем (РХС). Описана концепция технологии перевода теоретических знаний в область практики регионального управления. Проведена структуризация научно-методологической базы и механизма регулирования. В качестве узловой проблемы представлена организация территориально-хозяйственной деятельности.

В научной экономической литературе термины «территориальное» и «региональное» развитие употребляются почти как синонимы. Автор придерживается такой же позиции, но предпочтение отдает первому термину, чтобы подчеркнуть значение собственно территории в хозяйственном строительстве и указать на взаимосвязь естественных и общественных факторов роста производительных сил.

Обозначим здесь главную проблему – несоответствие между процессами формирования РХС и уровнем управления этими процессами. Это несоответствие прослеживается исторически: начиная с 1920-х годов региональное управление справедливо рассматривается как одно из «узких мест» общественного развития. В настоящее время мы наблюдаем бурный процесс формирования экономических регионов,

что можно рассматривать как реакцию не только на угрозы со стороны процессов глобализации, но и на усиление потребности в знаниях о территориальной организации общества (Путь..., 1999; Гранберг, 1999а, 1999б; Лексин, Швецов, 1997; Осипов, 1996; Гладкий, Чистобаев, 1998 и др.). Однако практика реагирует на обострение проблемы регионов достаточно своеобразно. Создается ложное впечатление, будто укрепление регионального управления является результатом реформирования и децентрализации власти. Но по сути это не так: субъекты Федерации действительно укрепили свои позиции в общей системе политического и функционально-экономического управления, они даже стали подражать Центру и пытаться использовать в качестве ориентиров регулирования хозяйства макроэкономические показатели и начи-

нают активнее вести себя как квазигосударства. Специфика же самого территориального развития по-прежнему остается в тени, и потому мало внимания уделяется взаимосвязи между природой, населением и производством, слабо учитываются территориальные факторы и местные условия организации производительных сил, и в то же время над территориально-общественными стали чрезмерно высоко подниматься частные интересы региональной политической и экономической элиты.

Научно-методологические проблемы «региональной» тематики заключаются и в том, что государственное регулирование экономики регионов (субъектов Федерации), как правило, сразу переводится в плоскость законодательства и нормирования, минуя обосновывающую преамбулу. Между тем многое из области практики, кажущееся простым и понятным, требует серьезного теоретического и методологического обоснования.

Отметим также, что регулирование территориального развития базируется в основном на методологии «внешнего управления», т.е. на отношении «центр – регион». Здесь мы можем отметить весьма существенные достижения и результаты, особенно в методологии программного и функционального управления.

И действительно, создание программ развития регионов стало основным видом организационной деятельности центральной власти многих стран. В нашей стране широкую известность получили программы развития Урало-Кузнецкого комбината, зоны Байкало-Амурской магистрали, Западно-Сибирской низменности, Братско-Илимского, Тимано-Печорского и других

территориальных и территориально-производственных комплексов. Достаточно полно обобщен и зарубежный опыт реализации подобных программ. Например, детально проанализирована программа «Теннесси» (США), где особый интерес вызвали организационное оформление и система договорных отношений (Бачило, 1990). Этот опыт удалось отчасти применить при составлении Программы развития экономики Республики Коми и установлении статуса органов ее управления – Коллегии и Администрации (Лаженцев, 1996).

В специальной литературе можно найти и другие примеры анализа территориально-программного управления в США, например анализа программы под названием «Четыре угла». Программы развития плато Озарк, Аппалачей, Прибрежных равнин, Верхних Великих Озер, Новой Англии направлены на ускорение развития проблемных регионов с использованием механизмов стимулирования предпринимательства, федеральных субвенций и налоговых льгот (Эстолл, 1977). Интерес представляет опыт создания программы «Кассы Юга» для финансирования развития южных территорий Италии.

Для России, страны по большей части северной, поучительным является пример Швеции, где проводится регулирование оттока населения из северных районов в южные путем разделения страны на специальные районы (три района – А, В, С), повышения роли госбюджета в субсидировании проектов в северном районе А, охватывающем 62% территории страны и 13% населения, и формирования здесь фондов научно-технической деятельности (Волков, 1991; Пчелинцев, 1991).

В России и за рубежом территориальные программы рассматриваются как форма национального планирования, методология которого тесно связана с «ТПК-подходом». Этот подход длительное время был и остается до сих пор своеобразным ключом, которым можно «открыть» конкретные объекты программного управления и вырабатывать общие логические основы для решения определенного класса проблем территориального развития (Бандман, Малов, 1997).

В итоге создание программ стало широко принятой формой государственного регулирования территориального развития. Примером служит тот факт, что сегодня насчитывается более 50 федеральных программ развития только субъектов Федерации; десятки программ посвящены самым разнообразным территориальным объектам и аспектам их функционирования. Не случайно возникла потребность в законе о федеральных программах решения региональных проблем, проект которого представлен Советом по изучению производительных сил Минэкономики РФ и РАН. Но как это нередко случается, официальное признание отнюдь не гарантирует эффективности.

Функциональное управление территориальным развитием реализуется через систему различных форм государственной политики: налоговой, бюджетной, кредитной, инвестиционной, социальной и др. Каждое значимое для хозяйства и населения страны решение в области конкретной государственной политики предварительно должно быть увязано с особенностями регионов. Эта «привязка к месту» создает своеобразный экономический ландшафт страны.

Проблемы, возникающие в связи с применением конкретных налоговых, бюджетных и других механизмов в конкретных территориях, обусловлены их разнообразием, сложностью согласования общегосударственных, региональных и местных интересов, а также тем, что механизм становления экономики федерального государства отличается от механизмов поддержания его развитых форм. Поэтому то, что хорошо для «классических» федераций (США, Германия и др.), не всегда подходит для сегодняшней ситуации в России – стране с переходной экономикой. Сам факт финансово-экономической слабости России уже говорит о том, что здесь традиционные возможности государственного регулирования территориального развития ограничены, у нас возникает масса проблем и препятствий финансированию строительства – как бюджетному, так и смешанному – и функционированию объектов инфраструктуры (порты, терминалы, дороги, энергетические системы и т.п.), дифференцированной по регионам социальной поддержке незащищенных слоев населения, бюджетной поддержке регионального сельского хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, просвещения и др.

Механизм совместного (федерального и субфедерального) управления территориальным развитием является – на основе межрегиональной конкуренции – пока весьма слабым, в том числе в области природопользования и размещения производительных сил. Годами не устраняются уже давно выявленные несоответствия уровней экономического развития регионов, например, сохраняется налогообложение продук-

ции, произведенной на Севере, по базе, включающей северные коэффициенты, нет механизмов удержания в регионах природно-ресурсной ренты, уходящей (часто в завуалированной форме) в центр или за границу, и т.п.

Решение отмеченных и других проблем можно искать в укреплении методологических основ урегулирования отношений в системе «государство – региональная экономика». И хотя в этом направлении ведется активный научный поиск, нам хотелось бы подчеркнуть один важный момент: научное обоснование и практическое усиление «внешнего», т.е. государственного, регулирования развития региона не исключает, а, наоборот, обуславливает повышение роли управления «внутреннего».

Разработку методологии управления РХС мы связываем с достижениями четырех отечественных научных направлений: экономического, защищающего сочетание рыночной экономики с государственным регулированием; экономико-географического, описывающего принципы образования районов и методологию комплексных региональных исследований; философии и теории хозяйства, трактующего хозяйство как природно-социальную сферу жизнедеятельности людей; организационно-деятельностного, разрабатывающего в том числе общие алгоритмы и логику проектирования систем.

Схему научно-методологических основ и вытекающих из нее проблем «внутреннего» управления РХС мы представим далее на трех уровнях: теоретическом, научно-прикладном и практическом.

Уровень теоретического знания

Ранее мы определили территориальное развитие как прогрессивно направленное изменение пространственной структуры частей народного хозяйства для создания оптимальной среды жизни населения; как превращение территории из нерайона в район и как переход района из одного качества в другое; как экономико-географический процесс формирования и качественно-преобразования РХС (Лаженцев, 1996. С.7).

Т.Е. Дмитриева, опираясь на публикации широко известных авторов, пишущих на темы системного анализа (Р. Акофф, А.Д. Арманд, Ю.В. Громыко, Б.А. Грушин, В.Н. Лексин, Д.С. Львов, Н.Н. Моисеев, С.А. Тархов, Г.П. Щедровицкий и др.), обратила внимание еще на два аспекта территориального развития: приобретение потенциала и трансформацию ресурсов. В результате территориальное развитие определяется как «деятельность по реализации (самореализации) потенциала региона; по материалу она (реализация. – В.Л.) представляет ресурсную трансформацию, ее механизмом является самоорганизация, результатом – усложнение структуры, которое проявляется в росте разнообразия, кооперативности и когерентности (согласованности) элементов региональной системы» (Дмитриева. 1999. С. 135).

Из приведенных формулировок видно, что управление развитием определяется объективными процессами образования районов.

В соответствии с идеями отечественной школы экономической географии районов (Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский,

В.М. Четыркин, Ю.Г. Саушкин и др.) наиболее развитой формой такого образования является основной социально-экономический район, который определяется как большая система, имеющая определенную меру хозяйственной самодостаточности и обладающая свойствами самоорганизации, управляемости, целенаправленности развития и целесообразности поведения. Структурными элементами основного района являются производственная, социальная, экологическая (связанная с размещением), административная подсистемы и др.

На теоретическом уровне обычно проводят систематизацию свойств и отношений внутри региональных хозяйственных систем, которая также должна быть положена в основу регулирования. Выделяются следующие основные свойства.

Комплементарность – субординация и координация между районом и более крупной территориальной единицей внутри страны (или страной в целом).

Устойчивость – взаимосвязь и синхронное функционирование всех звеньев РХС.

Проблемная ориентация – выявление противоречий между структурными элементами РХС и их разрешение.

Полиструктурность – многоаспектный состав и многообразие пространственных отношений. Примером теоретического исследования полиструктурности служит монография Б.Б. Родомана (1999) о территориальных ареалах и сетях.

Социальная комфортность – главная функция регионального управления – обеспечение и поддержание достаточного уровня и качества жизни.

Саморазвитие – создание условий для усиления саморегулирования, самоорганизации РХС.

В объяснении часто нуждается и понятие «регулирование» – организация территориального развития, проектирование РХС, воздействие на определенные элементы системы с целью получения интегрального эффекта (Дмитриева, Лаженцев, 1996). Интересным нам представляется подход Н.Н. Моисеева к «направленному развитию», имея в виду возможность «организовать систему воздействий на природные и общественные процессы так, чтобы обеспечить желаемые тенденции развития или преодолеть возможные кризисы» или «принцип кормчего» (Моисеев, 1991. С. 20).

Уровень прикладного исследования

Проблемы управления развитием РХС возникают не столько в области научной методологии, сколько на практике. Здесь сформировался весьма мощный слой проблем, решение которых требует развития прикладных наук. Их суть – общие основы технологии «перевода» научных знаний той или иной дисциплины в область практики, методы, способы и приемы решения практических задач, применения познанных закономерностей субъектом, принимающим решение. С этих позиций целесообразно рассматривать, например, прикладную экономику, прикладную географию и т.д. Общим основанием для них, по-видимому, может быть методология организационной деятельности (Щедровицкий, 1995).

«Эпоха реформирования» с особой ясностью показала – практики нередко выби-

рают ложный путь, хотя внешне кажется, что на данном отрезке времени и по отношению к конкретной задаче они поступают правильно, руководствуясь так называемым здравым смыслом.

Содержание прикладной науки можно характеризовать в понятиях трансформации, актуализации и структур-аттракторов. Не претендуя на сколь-нибудь полное изложение их сути, мы ограничимся лишь некоторыми соображениями, отвечающими теме настоящей статьи.

Трансформация – это перевод с языка теории на язык практики, иными словами, это ответ на вопрос: соответствует ли то, что мы планируем и намерены сделать, тому, что обозначено на титуле соответствующего документа (программы, проекта и проч.)? Уже здесь часто выявляются серьезные разногласия. Например, в ранее разработанных схемах развития и размещения производительных сил страны и районов речь шла о факторах, динамике и других характеристиках производства по принципу «все обо всем», но не о производительных силах. Схемы не отражали сущности производительных сил, которые теоретически трактуются как «...способ преобразования природного в социальное, при помощи которого непосредственно изменяются формы природных вещей и процессов в формы, соответствующие потребностям общественного развития; это система объективных и субъективных сторон труда, обуславливающая определенный технологический способ производства, уровень производительности труда и развитие социальных отношений» (Марахов, 1970. С. 17, 18). Эти документы не отражали смысла научно-технического и социального про-

гресса, сути территориальности, комплексности, пропорциональности, гармоничности, целостности.

Трансформация должна заключаться в поиске адекватного содержания процессов и соответствующих показателей развития, именно развития, а не просто количественного роста и структурной динамики. Наша попытка дифференцировать показатели территориального планирования по структуре, функционированию и развитию РХС в какой-то мере отразила существующие проблемы в решении этого вопроса (Лаженцев, 1990).

Еще один пример трансформации. Регулирование регионального развития должно базироваться прежде всего на сравнении конкретной РХС с неким «идеальным эталоном», так сказать мировым «региональным стандартом», т.е. районом с сопоставимым природным, экономическим и человеческим потенциалом. Не случайно все современные теоретики районообразования ведут постоянный поиск фундаментальных, базовых региональных структур (Матрусов, 1995. С. 63). Известны попытки выразить количественные параметры «регионального стандарта» через показатели объема внутреннего национального продукта (Зимин, 1993). Попутно заметим, что параметризация – одна из важнейших проблем современного районообразования России. Это проявляется в несоответствии количества и качества субъектов Федерации нормам оптимального управления, неудовлетворенности многих научных работников и практиков-управленцев государственно-территориальным делением страны на семь федеральных округов, неопределенности статуса и географических границ

региональных ассоциаций экономического взаимодействия, отсутствии решений ряда вопросов микроэкономического районирования под местным самоуправлением и др. Эта проблема ныне усугубляется негативными процессами дивергенции (усиления неоднородности) и дезинтеграции (ослабления связи в экономическом пространстве) (Гранберг, 1999б).

Применительно к управленческой деятельности трансформация теоретического знания о РХС означает установление, например, того, какая форма управления соответствует конкретному региону. Здесь возможны различные решения в отношении того, какие функции реально может выполнять регион (скажем, субъект Федерации):

- только транслировать решения Центра;
- самостоятельно принимать решения, руководствоваться общими методическими принципами, предложенными Центром;
- разрабатывать собственные методики и свой набор документов;
- сочетать ряд форм управления.

Немаловажное значение при этом имеет ориентация управления на искусственную реструктуризацию существующих звеньев РХС и достраивание ее новыми элементами, т.е. подтягивание к «региональному стандарту». Но и такой искусственный вектор развития должен быть сопряжен с регулированием существующих форм территориальной организации хозяйства: специализацией районов и поселений, пространственной концентрацией производства и населения, внутри- и межрегиональной интеграцией и др. Эти формы территориальной организации

хозяйства являются одним из важнейших предметов государственного регулирования регионального развития, но именно они чаще всего выпадают из поля зрения государственного управления.

Декомпозиция общего проблемного поля позволяет установить направления развития и выявить новообразования, которые в теории самоорганизации (синергетике) обозначаются как структуры-аттракторы (Князева, Курдюмов, 1994). Такими могут быть новые типы организации экономических отношений, социальных процессов, производства (Дмитриева, Лаженцев, 1996).

Уровень практики

На уровне практики определяется конкретное содержание всех аспектов управленческой деятельности в сфере территориального развития. Здесь необходимо сохранить специфику управления именно как управления регионального. Достигается это путем целенаправленного подбора оснований и форм регулирования, установления относительно четкого порядка в работе аналитических и распорядительных центров, соблюдения технологических этапов проектирования РХС (проектирование здесь понимается в широком диапазоне организационной деятельности).

Выбор оснований и форм регулирования территориального развития мы рассматриваем как одно из важнейших направлений совершенствования территориально-хозяйственной деятельности. Полагаем, что желательно придать региональной статистике, индикативному территориальному

планированию, районному проектированию, а также системе непосредственного территориального хозяйствования «географический» аспект. В настоящее время направления совершенствования региональной статистики определены достаточно четко (Пашинцева, 1999). Добавим учет и оценку природно-ресурсного потенциала, состояния производительных сил, межотраслевых и межрегиональных экономических связей; в индикативном планировании целесообразно ориентироваться на пропорциональность, комплексность и гармоничность развития района; в районном проектировании – на геосистемность. Предстоит сделать рабочими инструментами государственного регулирования территориально-

го развития геоинформатику, экономическую картографию и географическую экспертизу и тем самым обеспечить достоверность принимаемых решений.

Модель механизма регулирования территориального развития

Согласно современным взглядам, хозяйство является сложной метасоциальной конструкцией. На наш взгляд, было бы правильно разделить и увязать механизмы хозяйства, хозяйствования и управления по принципу «матрешки». Эта конструкция применительно к территориальному развитию представлена на рис. 1. Схему



Рис. 1. Хозяйственный механизм территориального развития

механизма территориального развития целесообразно построить вокруг основного процесса – территориального хозяйствования на базе региональной собственности.

Территориальное хозяйство определяется нами как деятельность органов регионального управления по поводу формирования и рационального использования региональной собственности с выгодой для общества в целом (Лаженцев, Дмитриева, 1993). В территориальном хозяйствовании субъектом рыночной экономики выступает население (вместе с региональным правительством), на этом уровне согласуются мероприятия в области формирования и использования земельных угодий, природных ресурсов, имущественных комплексов, движение которых опосредуется движением денежных средств, операциями аренды, лицензирования, купли-продажи, финансирования, кредитования и т.п., когда природные ресурсы трансформируются в производственные, социальные и финансовые факторы производства.

Трактовка такого рода деятельности в виде территориального хозяйствования весьма близка новому пониманию регионов как квазикомпаний, квазикорпораций. Э. Куклински считает заслуживающей внимания идею применения к региону некоторых корпоративных методов. Так, он отмечает: «Создание корпоративного образа и использование его в качестве основы для содействия развитию – задача не только регионального правительства. Это одна из сфер, где координация деятельности государственного и частного секторов должна быть наиболее плодотворной»

(Куклински, 1997. С. 4). Территориальное хозяйство достаточно корректно увязывается и с предложениями повысить роль природно-ресурсной ренты в общественном воспроизводстве, создать на ее основе специальные фонды развития (Львов, 1998). Нам представляется, что в рамках территориального хозяйствования может быть также корректно реализована идея регионального хозрасчета. Важно подчеркнуть, что речь идет только о той части хозяйства, которая представлена хозяйствующими структурами государства, муниципалитетов и общин.

Основу экономического регулирования территориального развития должны составить региональная собственность, корпоративная организация взаимоотношений вокруг нее и рациональное территориальное хозяйство.

В последние годы интерес к изучению развития и размещения производительных сил заметно снизился. Экономгеографы все меньше исследуют свой основной предмет – целостные системы природы, населения и хозяйства, смещаясь в сторону новых направлений: политологических, культурологических, социологических и др. Региональная экономика как наука, на наш взгляд, страдает от неопределенности границ своего предмета. В него включено все, что представляет национальную и отраслевую экономику в территориальном разрезе. Мало внимания уделяется изучению интегрального влияния экономических механизмов на формирование и развитие региональных хозяйственных систем и оценке совокупности территориальных факторов производства и жизни населения.

Литература

- Бачило И.Л.* Правовая основа решения региональной проблемы (опыт освоения ресурсов долины Теннесси) // Известия СО АН СССР. Серия Регион: экономика и социология. 1990. Вып. 1.
- Волков А.М.* Швеция: социально-экономическая модель: Справочник. М.: Мысль, 1991.
- Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики: Учебник. СПб.: Изд-во В.А. Михайлова, 1998.
- Глазьев С.Ю., Львов Д.С., Фетисов Г.Г.* Эволюция технико-экономических систем: возможности и границы централизованного регулирования. М.: Наука, 1992.
- Гранберг А.Г.* Экономическое пространство России: трансформации на рубеже веков и альтернативы будущего// Общество и экономика. 1999. № 3–4 (а).
- Гранберг А.Г.* Трансформации экономического пространства России//Новые факторы регионального развития: Сб. статей/ Под ред. д-ра геогр. н. Ю. Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1999б.
- Дмитриева Т.Е.* Развитие сырьевого региона: факторы и проблемы реализации ресурсно-трансформационной концепции// Новые факторы регионального развития: Сб. статей/ Под ред. д-ра геогр. н. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1999.
- Дмитриева Т.Е., Лаженцев В.Н.* От научного предвидения к практике государственного управления развитием региональных хозяйственных систем// Республика Коми: экономическая стратегия вхождения в XXI век: Материалы научной конференции. Сыктывкар: КЕПС РК, 1996.
- Зимин Б.Н.* Малые высокоразвитые страны Западной Европы – теоретические итоги исследований// Известия РАН. Серия География. 1993. № 2.
- Князева Е.Н., Курдюмов С.П.* Интуиция как самодостраивание// Вопросы философии. 1999. № 2.
- Куклински Э.* Региональное развитие – начало поворотного этапа// Региональное развитие и сотрудничество. 1997. № 10.
- Лаженцев В.Н.* Экономико-географическая концепция территориального планирования. М.: Наука, 1990.
- Лаженцев В.Н.* Территориальное развитие: методология и опыт регулирования. СПб.: Наука, 1996.
- Лаженцев В.Н., Дмитриева Т.Е.* География и практика территориального хозяйствования. Екатеринбург: Наука, 1993.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. УРСС. 1997.
- Львов Д.С.* Экономический манифест// Свободная мысль. 1998. № 6.
- Марахов В.Г.* Структура и развитие производительных сил социалистического общества (Методологические и социологические проблемы). М.: Мысль, 1970.
- Матрусов Н.Д.* Региональное прогнозирование и региональное развитие России. М.: Наука, 1995.
- Моисеев Н.Н.* Универсальный эволюционизм (Позиция и следствия)//Вопросы философии. 1991. № 3.

- Осипов А.К.* Экономика региона: механизм комплексного развития. Екатеринбург: УрО РАН, 1996.
- Осипов Ю.М.* Опыт философии хозяйства. М.: Изд-во МГУ, 1990.
- Пашинцева Н.И.* Региональная статистика: задачи, проблемы, опыт// Вопросы статистики. 1999. № 7.
- Пчелинцев О.С.* Региональная политика Швеции// Известия СО АН СССР. Серия Регион: экономика и социология. 1991. Вып. 1.
- Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики/Рук. авт. колл. Д. С. Львов. М.: «Экономика», 1999.
- Родоман Б.Б.* Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии. Смоленск: Ойкумена, 1999.
- Щедровицкий Г.П.* Избранные труды. М.: Школа культуры и политика, 1995.
- Эстолл Р.* География США. М.: Прогресс, 1997.